

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

**Du Remplacement des Droits d'Octroi
et des
Difficultés d'Application Particulières
à la Ville d'Alès**

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

PAR

Gaston BLANCHER

LICENCIÉ ÈS LETTRES

Né à Alès (Gard), le 14 Août 1912

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

MONTPELLIER

IMPRIMERIE MARCOU & GHIBAUDO

4. Rue Alexandre-Cabanel

— Téléphone 51-10

1937

**Du Remplacement des Droits d'Octroi
et des Difficultés d'Application Particulières
à la Ville d'Alès**

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

**Du Remplacement des Droits d'Octroi
et des
Difficultés d'Application Particulières
à la Ville d'Alès**

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

PAR

Gaston BLANCHER

LICENCIÉ ÈS LETTRES

Né à Alès (Gard), le 14 Août 1912

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

MONTPELLIER

IMPRIMERIE MARCOU & GHIBAUDO

4. Rue Alexandre-Cabanel

Téléphone 51-10

1937

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International Public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit Civil.

BECCUÉ, professeur de Droit Civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit Administratif.

BOSC, professeur de Procédure Civile.

VIALLETON, professeur de Droit Civil.

GUENOUN, professeur de Droit Romain.

COURTIN, professeur d'Economie Politique.

LÉGAL, professeur de Droit Criminel.

DEMONTÈS, professeur de Droit Commercial.

ANTONELLI, professeur d'Economie Politique.

DELBEZ, professeur de Droit Constitutionnel.

TISSET, professeur d'Histoire de Droit.

DIJOL, chargé de cours de Capacité.

VALÉRY, doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

DONAT, secrétaire.

DUBOIS, secrétaire honoraire.

JURY

MM.

MOYE, *président*.

DE NESMES-DESMARETS {
DELBEZ { *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MA FAMILLE

A MES MAITRES

MEIS ET AMICIS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555203_0056

AVANT-PROPOS

Le futur historien de la ville d'Alès devra obligatoirement consacrer un chapitre de son ouvrage à l'affaire des « taxes illégales ».

En attendant que surgisse ce continuateur des d'Hombres et des Duclaux-Monteils, il nous sera bien permis d'affirmer que tous ceux qui ont suivi la vie municipale alésienne entre 1926 et 1936 ne perdront pas de sitôt le souvenir de la « querelle » des taxes de remplacement des droits d'octroi.

Réclamations des grandes firmes particulièrement visées par l'établissement des taxes nouvelles, protestations du Syndicat de contribuables, ardent polémique dans la presse locale et régionale, réunions publiques mouvementées, interventions de l'Administration préfectorale et du Pouvoir central, procès devant les juridictions administratives et civiles, rien n'a manqué à cette affaire, pas même l'ingérence de la politique qui ne perd jamais ses droits.

Maintenant tout ce fracas est apaisé et les deux parties paraissent également satisfaites : les contribuables parce que — chose rare qui mérite d'être signalée — ils ont eu la bonne fortune de passer à la caisse du receveur municipal pour être remboursés, et la Municipalité parce qu'elle a survécu à cette crise grave et qu'elle a finalement obtenu l'approbation législative dont le défaut avait été la cause de tous ses déboires.

Il nous a donc semblé que le moment était venu d'étudier, en dehors de toute idée de parti, en nous plaçant uniquement sur le terrain juridique, les difficultés de tous ordres qui entravèrent l'application des taxes de remplacement des droits d'octroi par la ville d'Alès.

Pour être complète, une pareille étude exige, tout d'abord, l'examen approfondi de la question des octrois: ce sera l'objet de notre Introduction.

Le remplacement des droits d'octroi a tenté de nombreux auteurs; plusieurs ouvrages, d'une valeur indéniable, sont consacrés à la loi de 1897, et quelques-uns à celle de 1926; néanmoins, cet important sujet ne s'y trouve traité que d'une façon fragmentaire: aussi avons-nous pensé qu'il convenait d'exposer dans notre Première Partie, l'ensemble de la législation positive française sur cette matière. Les difficultés de la ville d'Alès seront ensuite étudiées dans notre Deuxième Partie, à la lumière de cet exposé.

Tel est le plan de notre thèse.

Mais, avant d'en aborder le développement, nous avons à remplir l'agréable devoir de remercier tous ceux qui nous ont aidé dans notre tâche.

Notre reconnaissance va d'abord à M. le Doyen Moye, qui a bien voulu diriger notre travail; nous avons toujours trouvé, auprès de lui, l'accueil le plus bienveillant et nous avons bénéficié abondamment de ses conseils autorisés.

Nous devons des remerciements particuliers à M^e Viel qui défendit avec un rare talent et une inlassable ténacité, les intérêts des petits contribuables alésiens. Son aimable obligeance nous a valu d'amples et précieux renseignements.

Nous remercions aussi M. le Sous-Préfet d'Alès et son Secrétaire général, M. Privat, M. le Maire d'Alès, M. le Directeur de la Société Anonyme des Houillères de Rochebelle et MM. Martel Frères, qui nous ont fourni une documentation de première main.

Tous ont droit à notre gratitude; qu'ils veuillent bien en trouver ici la vive et respectueuse expression.

INTRODUCTION

GÉNÉRALITÉS SUR LES OCTROIS

Chapitre Premier

HISTORIQUE DES OCTROIS

I. — ORIGINE DES OCTROIS

D'après quelques auteurs, l'origine des octrois remonterait très avant dans l'Histoire. On les retrouverait, en effet, sous le règne de Servius Tullius, sixième roi de Rome, dans les droits qui se percevaient pour quelques marchandises sur certaines places publiques et que l'on désignait sous le nom de « Portiora » et « Vectigalia ».

II. — L'OCTROI DANS LES PREMIERS SIÈCLES DE LA MONARCHIE FRANÇAISE

En France, dès les premiers siècles de la Monarchie, les octrois apparaissent à l'état rudimentaire; ce n'est qu'au ^{xii}^e siècle que nous les retrouvons sous une forme caractérisée. A cette époque, les communes commencent à s'émanciper; pour subvenir aux besoins que leur crée toute les droits des communes en matière financière et

leur indépendance, elles cherchent des ressources. Or, le sol appartient à la noblesse, exempté d'impôts, la fortune mobilière n'existe pas encore; quant au revenu, il exige un mode de taxation trop délicat pour l'époque. Que reste-t-il? Les objets de consommation courante qui peuvent facilement être imposés.

Au xiv^e siècle, le pouvoir monarchique s'est affermi; il exige que toute commune, avant d'établir des taxes à son profit, obtienne le consentement de l'autorité royale, consentement que celle-ci fit souvent payer très cher. C'est alors qu'apparaît le mot « octroi » qui doit se compléter comme il suit: « Octroi d'une concession pour lever dans une ville des taxes au lieu et place du Roi ou des seigneurs ». Mais, ceux-ci, comme on va le voir, n'hésitent pas à s'attribuer une bonne part de ces ressources.

L'édit du 8 novembre 1640 exige la levée du vingtième denier du prix des marchandises de toutes sortes vendues sur les marchés. Un édit de 1641 frappe tout muid de vin d'un impôt de vingt sols.

Sous prétexte d'assurer l'ordre et l'épargne qui devaient présider à la gestion des finances du pays, un acte royal du 21 décembre 1647 prescrit de porter au « Trésor de l'épargne », tous les deniers communs d'octroi ou autres, levés au profit des villes.

Les droits d'entrée à Paris formaient, par leur importance, une classe à part.

Ils portaient non seulement sur les boissons, mais encore sur plusieurs denrées et marchandises, telles que le poisson, la volaille, les bois à bâtir et à brûler, le foin, l'avoine, etc...

Les droits sur les boissons se composaient de taxes créées successivement : les *cinq premier sous* (1551), les anciens et nouveaux *cinq sous* (1561, 1581), les *dix deniers* dits *ceinture de la reine* (ayant pour objet sans doute, les dépenses de la maison de la Reine), les *dix sous* par muid de vin dits de la ville (1632), les *dix sous* du canal (affectés à la canalisation du fleuve), les quarante-cinq sous des *rivières* (établis en remplacement de divers péages sur la Seine et ses affluents), les droits de *domaine* et *barrage*, les *vingt sous de l'Hôpital général*, etc., etc...

III. — L'OCTROI SOUS LA MONARCHIE ABSOLUE

La situation financière s'assainit avec Colbert. Sous son administration, les communes n'ont plus à verser au Trésor royal, que la moitié du revenu brut de leurs octrois (édit de décembre 1663) et se voient octroyer à perpétuité, par l'ordonnance du 22 juillet 1681, le droit de percevoir des taxes locales.

Privé de son Ministre, Louis XIV revient aux anciens errements. Par un édit de 1710, il ordonne la levée d'un double droit des denrées et revenus des octrois qui se perçoivent dans toutes les villes.

On voit apparaître alors les fermiers des impôts dont les exactions furent d'autant plus criantes, qu'elles laissaient hors de leurs atteintes les classes privilégiées, pour retomber de tout leur poids sur la classe pauvre.

IV. — LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE

Ce sont ces abus qui déterminent la suppression radicale des octrois par la Constituante. En vain, dans la

séance du 19 janvier 1791, La Rochefoucault demande, dans son rapport, de se borner à une simple transformation des droits d'octroi; l'Assemblée, malgré l'opposition du Comité des Impôts, en vote la suppression complète.

Mais, les communes ne tardent pas à reconnaître que les taxes d'octroi dont elles avaient exigé la suppression, étaient indispensables pour parer à leurs dépenses. Aussi, demandent-elles au Gouvernement la permission d'établir sur elles-mêmes des taxes indirectes, ce qui leur est accordé. Une loi du 27 vendémiaire, an VII (18 octobre 1798), rétablit l'octroi de Paris, celle du 11 frimaire, an VII (1^{er} décembre 1798), autorise la création de droits d'octroi dans les communes formant canton.

V. — LE XIX^e SIÈCLE

En l'an IX, on compte 293 octrois, en l'an X, 370, en l'an XI, 499. A partir de ce moment, l'Etat ordonne un prélèvement de 5 % pour son propre compte (loi du 24 frimaire, an IX). La loi du 24 avril 1806 porte ce prélèvement à 10 %, du produit net pour les communes percevant plus de 20.000 francs ou ayant une population de 4.000 âmes au minimum.

Tandis qu'une loi était d'abord nécessaire pour la création d'un octroi, la loi du 5 ventôse, an XII, rend obligatoire l'établissement d'octrois municipaux et de bienfaisance dans les villes dont les hospices civils n'ont pas de ressources suffisantes pour leurs besoins.

Le décret de 1809 accorde aux communes une certaine initiative pour la création des octrois et l'établissement

des tarifs et la loi du 28 avril 1816 décide que les droits d'octrois seront établis sur la demande des Conseils municipaux.

L'ordonnance du 9 décembre 1814, remet aux mains du Maire, le service des octrois qu'un décret du 8 février 1812 avait placé dans les attributions de la Régie. Elle indique la marche à suivre pour l'établissement ou la suppression des taxes qu'elle range dans cinq catégories : boissons, comestibles, combustibles, fourrages, matériaux ; elle réglemente, en outre, la perception et la comptabilité, organise le personnel et en fixe les attributions ; enfin, elle prévoit le contentieux.

Pendant cinquante ans, la législation des octrois ne changera pas ; seul, un décret du 25 mars 1852, dans son article 25, supprime le prélèvement de 10 % effectué au profit du Trésor.

Un changement notable est opéré par la loi du 24 juillet 1867, qui étend les attributions des Conseils municipaux. L'article 9 prévoit que les délibérations du Conseil municipal concernant : la suppression ou la diminution des taxes, la prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus, l'augmentation des taxes d'un décime pour cinq ans au plus, deviendront exécutoires par elles-mêmes, si elles ne sont pas annulées par le Préfet.

La loi du 10 août 1871 confère aux Conseils généraux (sauf en ce qui concerne le département de la Seine), le droit de statuer définitivement sur les délibérations des Conseils municipaux portant sur :

- 1° l'établissement ou le renouvellement d'une taxe d'octroi sur les matières non comprises au tarif général ;

- 2° l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum du dit tarif;
- 3° l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés;
- 4° les modifications au règlement et aux périmètres.

Les délibérations prises dans ces conditions par les Conseils généraux deviennent exécutoires si, dans le délai de trois mois à partir de la clôture de la session, un décret n'en suspend pas l'exécution (art. 49).

Depuis lors, les lois du 5 avril 1884, du 29 décembre 1897, du 13 août 1926, ont profondément modifié les règles antérieures.

Au cours de l'étude qui va suivre, nous aurons à montrer quelles ont été ces modifications; mais, nous devons, auparavant, examiner les règles qui, de nos jours, président à l'établissement, au fonctionnement et à la suppression des octrois.

Chapitre II

L'OCTROI

I. — QUE FAUT-IL ENTENDRE PAR OCTROI

Pour subvenir à leurs dépenses, les communes sont autorisées à percevoir certaines taxes sur des objets de consommation courante. L'ensemble de ces taxes constitue l'octroi. Donc :

1° Les droits d'octroi doivent nécessairement porter sur des choses, sans qu'il soit tenu compte de la qualité des personnes.

« Nulle personne, dit l'article 105 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, quelles que soient ses fonctions, ses dignités ou son emploi, ne pourra prétendre, sous aucun prétexte, à la franchise des droits d'octroi. »

2° Non seulement les droits d'octroi ne peuvent frapper indistinctement toutes sortes d'objets, mais ils ne sauraient porter, en outre, que sur des objets destinés à la consommation locale.

3° A la différence des droits de douane, les droits d'octroi ne sauraient en aucun cas revêtir le caractère protecteur des produits locaux.

II. — TAXES ET SURTAXES

Avant la loi du 5 avril 1884, les taxes d'octroi se divisaient en taxes principales et en taxes additionnelles, distinction qui se justifiait en raison du prélèvement de 10 % perçu sur les premières à l'exclusion des autres, en vertu de l'article 153 de la loi du 28 avril 1816. Le décret du 17 mars 1852 ayant rapporté cette mesure, la distinction n'avait plus aucune raison d'être.

La loi de 1884 affecte le revenu des octrois municipaux au budget ordinaire des communes et le produit de certaines taxes ou surtaxes à des dépenses extraordinaires ou à des remboursements d'emprunt.

La *surtaxe* d'octroi est la partie du droit qui excède le maximum fixé par les lois spéciales pour certains objets soumis à un impôt au profit du Trésor.

La loi du 11 juin 1842 décide que seul le législateur peut en autoriser la perception.

Le produit des surtaxes d'octroi est classé par la loi du 5 avril 1884, parmi les recettes extraordinaires des budgets municipaux.

III. — DÉLIBÉRATIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX EN MATIÈRE D'OCTROI

1° *Délibérations exécutoires par elles-mêmes :*

Ce sont les délibérations prononçant la prorogation ou l'augmentation pour une période de cinq ans au plus des taxes d'octroi sous réserve qu'aucune des taxes ainsi modifiées n'excèdera le maximum prévu par la loi du 12 février 1870. Mais, nous verrons que la loi du 29 décembre 1897 a apporté une restriction impor-

tante au pouvoir des Municipalités en interdisant toute taxe sur les boissons hygiéniques et sur les eaux minérales.

2° Délibérations exécutoires sous la seule réserve de l'approbation préfectorale :

A proprement parler, les taxes placées sous cette rubrique ne se rapportent qu'indirectement aux octrois. Ce sont, en effet, les taxes prévues par les lois de 1897 et 1926 et qui ont trait au remplacement des droits d'octroi? Nous les étudierons plus loin en détail.

3° Délibérations rendues exécutoires par décrets du Président de la République, pris en Conseil d'Etat après avis du Conseil général ou de la Commission départementale :

L'article 138 de la loi du 5 avril 1884 place, sous ce titre, toutes les délibérations concernant la suppression ou la diminution des taxes d'octroi.

4° Délibérations rendues exécutoires par décrets, pris en Conseil d'Etat :

Ce sont les délibérations portant sur :

a) l'établissement des taxes d'octroi et des règlements relatifs à leur perception ;

b) les modifications à apporter aux règlements ou aux périmètres existants ;

c) l'augmentation ou la prorogation d'une taxe pour une durée de plus de cinq ans ;

d) l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local;

e) l'établissement ou le renouvellement d'une taxe portant sur des objets non compris au tarif général ou excédant le maximum fixé par le dit tarif.

5° Délibérations qui ne deviennent exécutoires qu'après approbation du Législateur:

Nous avons déjà signalé que les communes peuvent établir des surtaxes, c'est-à-dire des droits d'octrois dépassant les proportions fixées par les lois spéciales concernant les droits du Trésor.

Mais l'autorisation législative est absolument nécessaire dans ce cas, comme du reste pour l'établissement de taxes directes ou indirectes, prévu par la loi du 29 décembre 1897. Nous verrons d'ailleurs au cours de notre étude, à quoi répond cette mesure et les difficultés pratiques qu'elle entraîne.

IV. — RAYON DE PERCEPTION DES OCTROIS

L'étendue sur laquelle peuvent porter les droits d'octroi est variable, mais, dans tous les cas, les limites du territoire auquel s'étend la perception doivent être indiquées par des poteaux portant cette inscription: Limites de l'octroi de N... (art. 26 de l'ordonnance du 9 décembre 1814).

L'absence de poteaux indicateurs des limites du rayon de l'octroi exclut la contravention.

Dépendances rurales:

D'après l'article 26 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, les dépendances rurales entièrement détachées du lieu principal sont formellement affranchies des droits d'octroi. Cependant, les articles 147 à 152 de la loi du 28 avril 1816 n'ayant pas maintenu cette immunité, il convient d'examiner si les communes ont intérêt à frapper les dépendances rurales ou si une politique sage ne doit pas, au contraire, exempter les hameaux trop éloignés du centre.

Un périmètre trop étendu risque de provoquer la fraude par suite des difficultés de contrôle ou, si la commune veut assurer une surveillance étroite, le nombre d'agents employés à ce travail risque d'absorber les bénéfices. La solution la plus pratique semble donc l'établissement d'un double périmètre; le premier comprenant la partie agglomérée de la population, et correspondant au tarif complet; le second comprenant seulement les dépendances rurales et correspondant à un tarif moins élevé.

Les délibérations des Conseils municipaux, relatives à la fixation d'un périmètre ou à l'extension d'un périmètre existant, doivent toujours être accompagnées d'un plan détaillé, indiquant les limites anciennes et nouvelles de l'octroi ainsi que l'emplacement des poteaux et des bureaux de perception.

Banlieue:

L'article 152 de la loi du 28 avril 1816 accorde, aux grandes villes, l'autorisation d'établir un octroi dans leur banlieue. L'expression grandes villes, mériterait

d'être précisée. Notons simplement que d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, une commune de 3.774 habitants ne peut être considérée comme telle.

Maïs, lorsque les banlieues ou les dépendances rurales ne participent pas aux avantages du chef-lieu, lorsqu'elles ne comprennent que des maisons d'exploitation rurale devant être considérées comme campagnes, il y a lieu de modifier le tarif en leur faveur.

Chapitre III

OBJETS SUR LESQUELS PEUT PORTER LA PERCEPTION

I. — BOISSONS ET LIQUIDES

A la suite de la loi du 29 décembre 1897, les communes qui ne percevaient pas de droits sur les boissons hygiéniques, avant la promulgation de la loi, ne pourront pas établir de taxes d'octroi sur les boissons.

En ce qui concerne les liquides, des droits peuvent être imposés sur :

1° Les alcools dénaturés. D'après la loi du 2 août 1872, la taxe municipale ne pourra dépasser le quart du droit du Trésor en principal.

2° Les vinaigres. Le tarif du 12 février 1870 ayant fixé le maximum du droit sur les produits de l'espèce, une fraude devenait possible, celle du dédoublement ; pour la déjouer, une observation inscrite en marge du tarif rappelle que les vinaigres concentrés, acides acétiques, pyroligneux, ainsi que les vinaigres de toilette, pourront être soumis à des taxes sept fois plus élevées que celles portées au dit tarif.

3° Les huiles animales, végétales et minérales, peuvent être taxées d'après un tarif variable, suivant l'importance de la population.

II. — COMESTIBLES

Une taxe portant sur des objets de première nécessité, est une taxe de capitation; aussi, pour éviter que les familles nombreuses ne ressentent trop lourdement pareille imposition, l'ordonnance du 9 décembre 1814, a exclu du tarif, les grains, farines, fruits, beurre, lait, légumes et autres menues denrées; mais l'article 147 de la loi du 28 avril 1816 a supprimé cette restriction apportée au pouvoir de taxation des communes.

La loi du 12 février 1870 a laissé en dehors de son énumération des objets susceptibles d'être taxés, les farines, les pâtes alimentaires, les légumes secs, les fruits et légumes frais considérés comme des denrées de première nécessité.

Les cafés, thés, cacao, chocolats, chicorées, sucres, sirops, bonbons, ne sont pas compris non plus dans le tarif général de 1870.

Seules, d'après l'article 18 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, les viandes dépecées, fraîches ou salées, étaient imposées au poids; les bêtes vivantes étaient taxées par tête.

L'article premier de la loi du 10 mai 1846, a mis fin à cette inégalité en décidant que les droits d'octroi « seront établis à raison du poids et perçus au kilogramme sur les bestiaux de toute espèce ».

Les viandes de cheval et d'âne n'étant pas comprises au tarif général, ne peuvent figurer dans les tarifs

locaux, de même que certains poissons de mer (morue salée, maquereau salé, hareng saur).

Enfin, le décret de 1870 a rangé le beurre au nombre des comestibles imposables.

Les fromages ne peuvent être taxés que lorsqu'ils rentrent dans la catégorie des fromages secs.

III. — COMBUSTIBLES

D'après l'article 20 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, rentrent dans cette catégorie :

1° Toute espèce de bois à brûler, les charbons de bois et de terre, la houille, la tourbe, etc...

2° Les suifs et les cires.

Quant au coke, fabriqué avec du charbon qui a payé la taxe, il doit être exonéré.

Les suifs provenant d'animaux abattus à l'intérieur du rayon de l'octroi ne doivent pas être soumis à une nouvelle taxe.

IV. — FOURRAGES

Aux termes de l'ordonnance du 9 décembre 1814 (article 21), il faut ranger sous cette dénomination, les pailles, foin et tous les fourrages verts ou secs.

La perception doit s'effectuer uniquement d'après le poids. De plus, les fourrages verts ne peuvent plus être imposés (art. 2, décret du 12 février 1870).

V. — MATÉRIAUX

La division des matériaux comprend :

a) Les bois propres aux charpentes, constructions, menuiserie, tonnellerie, vannerie, etc...;

b) Les pierres de taille, moëllons, pavés, ardoises, tuiles, etc...

Mais, seuls, sont imposables les matériaux destinés à la construction des bâtiments.

Le sable, les cailloux et graviers, destinés à la confection et à la réparation des chemins publics sont affranchis des taxes d'octroi.

Objets divers :

Il faut ranger dans cette catégorie : les savons, vernis de toute espèce, blanc de céruse, essences, etc...

VI. — DES DIVERS CAS D'EXONÉRATION DES DROITS D'OCTROI

1° L'article 8 du décret du 12 février 1870, modifié par le décret du 19 juin 1888, pose en principe l'exonération de tous les droits d'octroi sur les combustibles et matières premières employés dans les établissements industriels et dans les manufactures de l'Etat, soit à la fabrication, soit à la préparation de produits non taxés, sous la seule réserve que leur emploi dans le lieu sujet aura été préalablement déclaré.

(Cependant, il n'y aura jamais lieu à remboursement d'aucune portion des droits payés à l'entrée, dans le cas

où ils se trouveraient excéder ceux qui sont dûs pour le produit fabriqué lui-même.

2° Aux termes de l'article 11 du décret du 12 février 1870, les taxes perçues au profit d'une commune, ne peuvent grèver les approvisionnements en vivres destinés au service de l'Armée de terre ainsi que de la Marine militaire ou marchande, et qui ne doivent pas être consommés dans le lieu sujet.

Tous ces objets seront admis en entrepôt dans le lieu sujet et les droits d'octroi ne seront dûs que sur les quantités enlevées pour l'intérieur et pour toute autre destination que celle spécifiée ci-dessus.

3° Toujours par le moyen de l'entrepôt, seront affranchis du paiement de tous droits d'octroi, les charbons de terre, le coke et tous autres combustibles employés tant par l'Administration de la guerre pour la fabrication ou l'entretien du matériel de guerre et pour la confection d'objets destinés à être consommés hors du lieu sujet, que par la Marine militaire et la Marine marchande pour la confection d'objets destinés à la navigation (art. 12).

4° Dans les mêmes conditions, seront exonérés des mêmes droits, les combustibles et matières destinés au service de l'Exploitation des chemins de fer, aux travaux des ateliers et à la construction des voies.

Mais, tous les objets consommés dans les gares, salles d'attente et bureaux seront soumis aux taxes locales.



Chapitre IV

ADMINISTRATION DES OCTROIS

L'Administration des Contributions Indirectes était primitivement chargée de la perception des octrois (décret du 8 février 1812); la loi du 8 décembre 1814 (art. 121), a rapporté cette mesure en confiant aux Maires, l'administration et la perception des taxes établies au profit des communes. C'est toutefois au Directeur général des Contributions Indirectes qu'incombe la surveillance générale de l'administration et de la perception des octrois.

La loi du 8 décembre 1812, dans son article 147, laisse les Conseils municipaux libres de choisir entre les quatre modes d'administration suivants :

- 1° La régie simple;
- 2° La régie intéressée;
- 3° Le bail à ferme;
- 4° L'abonnement avec la Régie des Contributions Indirectes.

I. — LA RÉGIE SIMPLE

L'article 102 du décret du 17 mai 1809 la définit ainsi :
« la perception de l'octroi sous l'administration muni-

cipale ». Il y a donc des fonctionnaires municipaux chargés du recouvrement et du contrôle; mais, dans certains cas, le service actif de la Régie des Contributions Indirectes, peut prêter son concours au personnel des octrois. Inversément cette Régie peut parfois confier aux receveurs des octrois, la mission de percevoir les droits établis au profit du Trésor à l'entrée des villes.

II. — LA RÉGIE INTÉRESSÉE

L'Administration municipale traite avec un régisseur, chargé de percevoir les droits d'octroi, moyennant le paiement à la commune d'un prix fixe et d'une portion déterminée dans les produits excédant le prix principal et la somme abonnée pour les frais. Par ce moyen, on empêche le régisseur de réaliser des bénéfices exagérés, la commune intervenant à titre de copartageante.

Mais, ce système présente des inconvénients tels que, dans la pratique, il est abandonné depuis fort longtemps.

III. — LE BAIL A FERME

« C'est l'adjudication pure et simple des produits d'un octroi, moyennant un prix convenu, sans partage des bénéfices et sans allocation de frais. » (Art. 108 du décret du 18 mai 1809.)

Le fermier ne peut céder son droit au bail, en tout ou partie, sans avoir obtenu l'autorisation expresse de l'Autorité locale, autorisation qui devra toujours être approuvée par le Préfet.

La même procédure doit être suivie par le fermier s'il veut se faire remplacer par un mandataire.

Pour pouvoir se présenter comme adjudicataire en vue d'obtenir, soit une régie intéressée, soit une ferme d'octroi, il faut réunir certaines qualités, remplir un certain nombre de formalités, assurer des charges et obligations. Entrons dans le détail :

a) *Qualités requises de tout adjudicataire :*

Nul ne peut se présenter comme adjudicataire si sa moralité, sa solvabilité, sa capacité, ne sont pas reconnues par le Maire. L'exclusion s'étend :

- à toute personne attachée aux administrations civiles ou aux tribunaux;
- à toutes celles ayant surveillance ou juridiction sur l'octroi;
- à celles qui font le commerce d'objets compris au tarif;
- aux femmes mariées.

b) *Formalités à remplir avant l'entrée en jouissance :*

L'adjudicataire doit fournir un cautionnement égal, en principe, au quart du prix annuel de l'adjudication.

Si la commune se trouve sujette au droit d'entrée ou à la taxe unique, l'adjudicataire sera tenu à un second cautionnement fixé au quarantième des recettes effectuées au profit du Trésor, d'après la moyenne des trois dernières années.

c) *Charges et obligations qui incombent à l'adjudicataire :*

L'adjudicataire est tenu :

- d'exercer tous les genres de surveillance et de

remplir toutes les obligations de l'article 92 de l'ordonnance du 9 décembre 1814;

— de souffrir le concours des employés de la Régie dans tous les cas où il devra avoir lieu;

— de faire concourir ses préposés au Service des Contributions Indirectes, sans toutefois être astreint à les déplacer;

— de faciliter le contrôle du préposé en chef ou de l'employé de la Régie, commis à cet effet dans l'intérêt du Trésor;

— de payer le prix du bail par douzième et d'avance.

L'adjudicataire choisit le personnel sous ses ordres et peut le révoquer à son gré. Il n'a pas qualité pour transiger avec les contrevenants, mais il doit alors demander l'assentiment du Maire qui peut modifier les conditions d'arrangement.

Si l'octroi est condamné aux dépens dans une affaire portée en justice, les frais de l'instance retombent sur l'adjudicataire seul.

IV. — ABONNEMENT AVEC LA RÉGIE

« La Régie des Contributions Indirectes est autorisée à traiter de gré à gré avec les communes pour la perception de leurs octrois. Mais ces conventions ne peuvent avoir pour objet que les frais de perception et en aucun cas, le produit des taxes locales. » (Art. 158 de la loi du 28 avril 1816.)

Les traités consentis ne deviennent définitifs qu'après approbation du Ministre des Finances.

Chapitre V

PERCEPTION DES DROITS D'OCTROI CONTENTIEUX DE L'OCTROI

I. — **BARRIÈRES ET BUREAUX**

La perception s'opère sous la surveillance du Maire. Les Conseils municipaux qui peuvent décider si la perception s'effectuera à un ou plusieurs bureaux, devront mentionner dans les règlements :

- 1° Les limites auxquelles s'arrêtera la perception ;
- 2° Les bureaux où cette perception sera effectuée ;
- 3° Les heures pendant lesquelles elle pourra avoir lieu ;
- 4° Les obligations particulières qui incombent aux redevables et aux employés ;
- 5° Les barrières spécialement affectées à l'introduction de certaines marchandises.

Un tableau indicateur doit signaler les bureaux d'octroi. A l'intérieur de ces bureaux, les tarifs et règlements en vigueur doivent être affichés.

Tout porteur ou conducteur d'objets compris au tarif est tenu d'en faire la déclaration au bureau d'octroi, même s'il n'a pas été interpellé par les préposés.

Le refus de déclaration ou une fausse déclaration constituent une contravention.

II. — VISITES ET VÉRIFICATIONS DES PRÉPOSÉS

L'ordonnance du 9 décembre 1814, dans son article 9, assujettit à la visite « les diligences, fiacres, fourgons, cabriolets et autres voitures de louage »; la loi du 24 mai 1834 y a joint les voitures particulières suspendues. De plus, tout individu soupçonné de faire la fraude peut être conduit devant un officier de police ou devant le Maire, même s'il voyage à pied.

A notre époque, où les voitures sont remplacées par des automobiles, il faut admettre que l'article 9 de l'ordonnance de 1814, s'applique à tous véhicules.

Toute personne qui s'oppose à l'exercice des fonctions des employés d'octroi peut être condamnée à une amende.

III. — PAIEMENT ET GARANTIE DES OCTROIS

a) *Perception effective à l'entrée:*

Tous les objets soumis au tarif, présentés à l'entrée d'une ville sujette au droit d'octroi et destinés à la consommation locale, doivent acquitter les taxes qui leur sont applicables.

Mais, le décret du 12 février 1870, accorde aux communes, le droit de consentir, avec approbation des Préfets, des abonnements d'octroi pour des objets qui sont habituellement reçus par une corporation, celle des bouchers, par exemple.

b) *Droits simplement consignés.*

Passe-debout: Le conducteur d'animaux soumis au tarif et qui voudra simplement traverser la commune sujette, devra en faire déclaration vingt-quatre heures à l'avance; moyennant consignation des droits, il lui sera délivré un permis de passe-debout; au bureau de sortie, s'opèrera la restitution des sommes consignées.

Transit: Si des objets, introduits sur une déclaration de passe-debout doivent séjourner au-delà de vingt-quatre heures dans un lieu sujet à l'octroi, le conducteur sera tenu, dans ce délai, de faire une déclaration de transit.

c) *Crédit des droits. Entrepôt:*

C'est la faculté laissée à toute personne de préparer, fabriquer ou introduire dans un lieu sujet, avec le crédit des droits, des marchandises comprises au tarif de l'octroi et qui en principe, ne sont pas destinées à la consommation locale.

IV. — COMPÉTENCE EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

a) *Conseils de préfecture:*

On doit leur soumettre les contestations entre régisseurs d'octroi et communes relativement à la perception et à l'administration des droits d'octroi, ou entre communes et fermiers des octrois sur le sens et les clauses du bail.

b) *Conseil d'Etat:*

Le Conseil de Préfecture ne statuant jamais en dernier ressort, l'appel peut toujours être interjeté devant le Conseil d'Etat.

V. — COMPÉTENCE JUDICIAIRE

A) *Contentieux civil:*

Les contestations rentrant sous ce titre, sont celles qui ont pour objet, soit l'application du tarif et la quotité des droits, soit les poursuites exercées par l'Administration de l'octroi, soit la restitution des droits indûment perçus. La procédure se déroule devant le Juge de paix; l'appel est porté devant le Tribunal de première instance.

B) *Contentieux pénal:*

Toute infraction aux règlements des octrois à la suite de laquelle un procès-verbal a été dressé et une saisie déclarée, encourt une amende qui doit être prononcée par les tribunaux de répression.

Les employés des Contributions Indirectes, et les préposés d'octroi ont les mêmes pouvoirs pour la constatation des infractions aux lois et règlements municipaux en matière d'octroi. Leur droit de surveillance s'étend sur toute l'étendue du territoire de la commune pour laquelle ils sont assermentés.

VI. — PROCÉDURE DE RÈGLEMENT

Toute action engagée en matière de contentieux pénal n'aboutit pas nécessairement à l'exécution de la con-

damnation. Les Maires sont autorisés par l'ordonnance de 1814 (art. 83), à faire remise de la totalité ou de la condamnation encourue.

S'il n'y a pas transaction, le contrevenant est traduit devant le Tribunal. S'il ne comparait pas volontairement, une assignation doit être délivrée par ministère d'huissier.

C'est le Tribunal correctionnel, dans le ressort duquel le procès-verbal a été rapporté qui est compétent dans tous les cas.

En cas de nullité du procès-verbal, la contravention pourra être prouvée par témoins ou par les dépositions des verbalisants, ou encore par les aveux du prévenu.

L'opposition et l'appel suivent les règles de Droit commun.

Le pourvoi en Cassation est suspensif non seulement de la peine, mais de toutes réparations civiles.

Chapitre VI

AVANTAGES DES OCTROIS MUNICIPAUX (1)

I. — L'OCTROI EST-IL VEXATOIRE?

Nombreux sont ceux qui le prétendent. Il faut bien reconnaître qu'à première vue, leur opinion n'est pas dépourvue de raisons. N'est-il pas vexatoire d'être suspecté à l'entrée des villes d'introduire en fraude des objets soumis au tarif? Il suffit de descendre dans la gare d'une ville à octroi pour s'en convaincre; le « rien à déclarer »? du préposé paraît en lui-même assez vexant pour les voyageurs; la façon dont sont interrogés les habitants des campagnes revêt un ton parfois inquisitorial qui n'est plus de notre époque.

Mais, si nous examinons les autres impôts tant directs qu'indirects, nous trouverons que le caractère vexatoire tend à devenir le caractère commun du Droit fiscal français; de plus en plus, le contribuable est considéré comme un fraudeur en puissance et toutes les précautions sont prises pour décourager ses tentatives de dissi-

(1) Voir rapport GUILLEMET sur la loi tendant à la suppression des octrois. Chambre, Documents parlementaires, Annexe 2056, page 829.

mulation. Somme toute, l'octroi n'est peut-être pas plus vexatoire que les autres impôts, puisque les préposés se contentent ordinairement de la seule déclaration des intéressés. Il faut néanmoins ajouter que, comme autrefois la gabelle et les péages, il est manifestement impopulaire.

II. — LE POIDS DE L'OCTROI EST IMPERCEPTIBLE POUR LE CONSOMMATEUR

C'est la théorie de M. Berthélémy qui soutient que la gêne causée par l'impôt indirect ressemble à un brouillard qui tombe sur le contribuable de façon imperceptible (1). Il est certain que dans les communes où l'octroi a été supprimé, le coût de la vie n'a pas diminué; par contre, les contribuables ont ressenti de façon très sensible, l'incidence des taxes du remplacement.

III. — L'OCTROI N'EST PAS ARBITRAIRE

Les tarifs sont fixés de façon uniforme et les rares exemptions prévues le sont en faveur de cas précis et limités. Nul ne peut se soustraire aux taxes si ce n'est par la fraude.

IV. — LES DROITS D'OCTROI SONT RELATIVEMENT FACILES A PERCEVOIR

L'habileté que met l'octroi à dissimuler sa présence, quand il le peut, facilite sa perception. Ses tarifs se

(1) Voir *Revue Politique et Parlementaire*, mai 1895: « La suppression des octrois et l'expérience de Lyon », par M. BERTHÉLÉMY.

confondent souvent avec la valeur même de la marchandise amenée sur le marché et au devant de laquelle le public vient l'argent à la main. Il y a là une véritable anesthésie fiscale (1). Dans les « Origines de la France contemporaine », Taine a mis en relief cette qualité : « L'acheteur qui vient se faire tondre, dit-il, ne voit pas les ciseaux, ou du moins, il n'en a pas la sensation distincte. Or, chez l'homme du peuple, chez le mouton ordinaire, c'est la sensation directe, actuelle, animale, qui provoque les cris, les soubresauts convulsifs, les coups de tête, l'effarement et l'affolement contagieux » (2).

V. — LE RENDEMENT DE L'OCTROI EST CONSIDÉRABLE

« L'octroi, disait M. Thiers, c'est la corne d'abondance qui donne plus qu'on ne s'y attendait » (3). L'octroi, en effet, suit la progression de la prospérité des villes. Lorsque une cité voit sa population s'accroître rapidement, le rendement devient alors inespéré et il peut y avoir de la part des Municipalités, tendance à la prodigalité.

Si, au contraire, la population diminue, le rendement de l'octroi décroît et le budget de la commune peut en être déséquilibré. Mais, dans les deux cas, il est possible de conjurer le péril, car les changements des effectifs communaux ne se font pas d'ordinaire brusquement, et une modification importante dans le chiffre de la

(1) TURQUEY : *Les octrois municipaux*, page 31.

(2) TURQUEY : *Les octrois municipaux*, op cit., p. 31.

(3) TURQUEY : *Les octrois municipaux*, p. 32, loc. cit.

population a pour correctif naturel une modification correspondante dans les dépenses communales.

VI. — L'OCTROI ASSURE L'ÉQUILIBRE DES BUDGETS MUNICIPAUX

A une époque où toutes les collectivités se trouvent aux prises avec des difficultés financières invraisemblables, l'octroi contribue puissamment, par l'abondance de ses recettes, à assurer l'équilibre du budget communal.

VII. — L'OCTROI FRAPPE TOUS LES CONSOMMATEURS

Enfin, un des principaux mérites de l'octroi est de frapper, non seulement les habitants de la commune, mais encore les étrangers; tous ceux qui consomment dans une ville, participent par là même aux taxes d'octroi. La ville de Paris qui reçoit journellement des milliers de visiteurs ne pourrait pas trouver dans des taxes ordinaires, les sommes équivalentes à celles perçues par ses octrois.

Il serait donc vain de prétendre que l'octroi est une institution ne présentant que des inconvénients. L'histoire prouve que l'institution demeure solide et qu'une disparition radicale n'est pas souhaitable dans un grand nombre de cas; pour beaucoup de communes, l'octroi reste une nécessité fiscale présentant des avantages que peu d'autres impôts peuvent réunir.

Faut-il en conclure que l'octroi est encore l'impôt parfait et rémunérateur qui fit la fortune des villes? Ne convient-il pas maintenant d'étudier les raisons qui militent pour sa suppression? Mais, c'est entrer ainsi dans le vif de notre sujet. C'est pourquoi nous les examinerons au début de la première partie de notre thèse. Nous verrons ensuite les solutions qui ont été proposées au législateur, puis, après avoir traité dans son ensemble, la question des taxes municipales, nous approfondirons la législation positive en la matière.

PREMIÈRE PARTIE

LE REMPLACEMENT DES DROITS D'OCTROI

Chapitre Premier

RAISONS INVOQUEES POUR LA SUPPRESSION DES OCTROIS

I. — L'OCTROI EST UN IMPÔT DE CAPITATION

Strito sensu, aucun impôt ne constitue une capitation. Quel que soit l'objet taxé que l'on envisage, on est en droit d'affirmer que les gens aisés en consommeront une plus grande quantité; de plus, les tarifs sont assez souples pour permettre une imposition plus forte sur les objets de luxe. C'est ainsi que le veau qui garnit d'ordinaire les tables fortunées se trouve frappé plus fortement que le bœuf qui constitue la base de l'alimentation de la classe pauvre.

De même, il faudra plus de matériaux pour édifier la demeure d'un bourgeois que pour construire une habitation ouvrière, et si les combustibles sont nécessaires

à tous, le riche qui doit chauffer un vaste appartement dépensera plus de charbon que celui qui n'a qu'une marmite à faire bouillir.

Le caractère de capitation n'apparaît nettement qu'en ce qui concerne les droits sur les boissons hygiéniques; ne nous étonnons donc pas que le législateur ait commencé par eux la réalisation de la suppression des octrois.

II. — L'OCTROI AMÈNE LA FALSIFICATION DES DENRÉES

Plus les droits sont élevés, plus la contrebande gagnera en activité, car la prime offerte aux fraudeurs sera plus alléchante.

Tant que la fraude demeure analogue à la contrebande, tant que le fraudeur se borne à faire franchir gratuitement la barrière à des produits soumis aux droits, il n'y a là qu'une tromperie courante en matière de taxes. Qui oserait prétendre par exemple que l'impôt sur le revenu se perçoit de façon parfaite? N'a-t-il pas été accusé de créer l'immoralité?

Mais, fréquemment, des falsifications de denrées sont la conséquence des taxes d'entrées; le mouillage des vins reste la plus classique; on risque donc par là de porter atteinte à la santé publique, et il n'est pas besoin d'insister sur ce grave inconvénient des octrois.

III. — L'OCTROI ENGENDRE LE PROTECTIONNISME LOCAL

Lorsque les tarifs d'octroi présentent un caractère protectionniste, le Conseil d'Etat refuse de les homologuer, mais il ne peut empêcher les tarifs de jouer

presque fatalement le rôle de droits protecteurs. Avant la loi de 1897, les communes viticoles frappaient de droits très lourds, la bière et le cidre, tandis que les vins entraient presque en franchise.

Si, par crainte des taxes, la population des villes restreint sa consommation de viande et si elle boit moins de vin, les éleveurs des campagnes et les viticulteurs en souffriront, car ils seront privés d'un important débouché.

D'autre part, pour éviter les formalités nécessaires pour l'entrepôt, on évitera les villes à octroi et par suite le trafic diminuera dans ces localités.

IV. — L'OCTROI EST UN OBSTACLE A LA CIRCULATION DES PRODUITS

Nous pourrions ajouter qu'il est un obstacle à la circulation tout court. Que de temps perdu journellement par les marchands, les camionneurs, les voyageurs, à l'entrée des villes. Pour peu qu'une affaire demande un certain temps pour être réglée, on voit les voitures arrêtées en file interminable devant le bureau d'entrée.

V. — L'OCTROI FRAPPE INDISTINCTEMENT TOUS LES OBJETS INSCRITS AU TARIF, SANS TENIR COMPTE DE LEUR QUALITÉ NI DE LEUR VALEUR INTRINSÈQUE

Certaines taxes frappent également deux objets similaires, alors que la valeur marchande de l'un est dix fois plus élevée que celle de l'autre. Le remède serait

d'établir aux portes des villes sujettes, des droits proportionnels à la valeur des objets imposés.

Ce remède simple, en apparence, se heurte, dans la pratique, à des difficultés qui n'ont pu être surmontées. Pourtant, dès 1830, M. de Chabrol, alors Ministre des Finances, préconisait l'établissement d'un impôt *ad valorem* sur les boissons. En 1888, la Commission extra-parlementaire présidée par M. Léon Say, se prononçait pour la taxation des vins au degré, ce qui aurait permis de faire varier le taux de l'impôt avec la richesse alcoolique de la boisson. M. Guillemet, comme nous le verrons, a tenté d'introduire, bien timidement, le droit *ad valorem* dans les taxes de remplacement des droits sur les boissons supprimés par la loi de 1897. Cet essai a suivi le sort de ses devanciers, il n'a pas été adopté dans le contre-projet qui est devenu la loi de 1897.

VI. — L'OCTROI COÛTE CHER A PERCEVOIR

Sans entrer dans les statistiques, ce qui nous entraînerait trop loin de la question, constatons que, dans la moyenne, les droits sont grévés de frais de perception atteignant environ 10 %, alors que les autres impôts directs ou indirects ne sont grévés que de 3 à 4 %.

Remarquons cependant, d'une part, que les employés d'octroi, dans certaines communes, sont tenus, moyennant une remise proportionnelle, de percevoir les droits du Trésor; en tenant compte de cette perception complémentaire, les frais d'octroi diminuent; d'autre part, pour faire rendre à certaines taxes d'Etat ce qu'elles devraient rendre en toute justice, il faudrait un personnel plus nombreux, chargé de procéder à des révi-

sions fréquentes, pour réprimer les dissimulations et les fraudes. On constate, du reste, que les frais ne sont pas directement proportionnels aux recettes; ils sont beaucoup plus lourds dans les petites communes que dans les grandes villes; aussi, conviendrait-il de n'établir ou de conserver les octrois que dans les très grandes villes où la consommation est élevée, et dans lesquelles, par conséquent, les frais généraux sont largement amortis.

VII. — L'OCTROI ET LES RÈGLES D'ADAM SMITH

On connaît les règles du fameux économiste :

1° Les contribuables doivent supporter les dépenses de l'Etat en proportion de leurs facultés respectives;

2° Les taxes imposées doivent être certaines et exemptes du moindre arbitraire dans toutes leurs parties;

3° Toute taxe doit être levée de la façon la moins désagréable pour le contribuable;

4° Les frais de perception doivent être aussi réduits que possible.

Partisans et adversaires de l'octroi invoquent tour à tour ces règles à l'appui de leur thèse; les uns affirmant que l'octroi satisfait aux conditions posées; les autres soutenant qu'il s'en écarte notablement. Reconnaissons que la première règle condamne tous les impôts indirects et l'octroi à plus forte raison. Nous avons dit que l'octroi restait un impôt de capitation plus sensible aux pauvres qu'aux riches et qu'il frappait surtout les familles nombreuses; la proportion de la contribution à la fortune, n'est donc pas réalisée.

Mais, l'octroi permet de lever les taxes sans le moindre favoritisme; nous avons souligné cet avantage; encore faudrait-il formuler quelques réserves sur l'arbitraire qui apparaît parfois dans le règlement transactionnel des fraudes commises; mais il ne s'agit plus alors de l'octroi proprement dit.

On a prétendu que l'octroi, comme tous les impôts indirects, n'était pas désagréable à acquitter; mais si les consommateurs ne voient pas en général qu'il y a, dans tout achat, une contribution dissimulée, les commerçants et les producteurs subissent, du fait des barrières, des désagréments qu'il serait vain de cacher.

Enfin, l'octroi coûte beaucoup à percevoir. A ce titre encore, il viole les règles d'Adam Smith.

Concluons donc, que l'octroi, impôt de capitation, nécessitant des frais de perception énormes, ne peut être considéré comme un bon impôt, bien qu'il contienne des garanties contre l'arbitraire et qu'il ne présente pas, pour la majorité des redevables, les désagréments de nombreux impôts directs.

Chapitre II

PAR QUOI REMPLACER LES OCTROIS?

Lorsque la suppression de l'octroi fut décidée à Lyon, M. Berthélémy, qui était alors adjoint au Maire de cette ville, envisagea un système assez simple, grâce auquel l'Etat abandonnerait aux communes un certain nombre d'impôts indirects perçus à son profit, tandis qu'il bénéficierait des impôts directs supplémentaires qui viendraient remplacer les taxes d'octroi.

I. — INCONVÉNIENTS DE L'IMPÔT DIRECT

Les défauts de l'impôt direct s'accroissent quand ils sont perçus par les communes; ils s'atténuent au contraire lorsque leur perception est assurée au profit de l'Etat.

« L'impôt indirect, ajoutait l'éminent Professeur, qui se demande aux faits et non aux gens, celui que vous payez quand vous allumez votre cigare, quand vous sucrez votre café, quand vous le buvez, quand vous consommez un verre de fine Champagne, quand vous faites votre partie de cartes, cet impôt qui se perçoit par des milliers de versements impalpables, cet impôt qu'on vous réclame quand vous achetez un domaine ou

quand vous héritez d'une fortune, cet impôt qui est le meilleur de tous et le plus élastique, qui seul réalise l'idéal des taxes fécondes : produire gros, sans faire erier, cet impôt qui donne le maximum de rendement en provoquant le minimum de mécontentement, l'impôt indirect est seul capable de vous rendre sous une forme différente, ce que nous lui demandons aujourd'hui par le moyen de l'octroi.

» Si vous recevez un seau d'eau sur la tête, vous en êtes incommodé, que deux seaux d'eau tombent sur vous en poussière impalpable, c'est le brouillard et vous ne le sentez pas. Substituer des impôts directs aux octrois, c'est remplacer le brouillard par la douche et ce n'est pas ce qu'il faut faire. On doit chercher à remplacer le brouillard par un brouillard moindre, des impôts directs perçus par un mauvais système par des impôts indirects obtenus par un autre procédé.

» Or, les communes peuvent-elles créer d'autres impôts indirects que les impôts d'octroi? Peuvent-elles demander quelques surtaxes par exemple aux successions ou aux alcools? Il faudra bien qu'elles essaient... »

II. — STABILITÉ DE L'IMPÔT INDIRECT

« Disons tout de suite la raison théorique de cette impuissance; elle est tout entière dans l'instabilité des impôts indirects. L'impôt indirect se demande aux faits; que le fait taxé se reproduise périodiquement un nombre sensiblement égal de fois et le rendement de l'impôt sera sensiblement égal d'année en année. C'est ce qui aura lieu, en vertu de la loi mathématique connue sous le nom de loi des grands nombres, dès que les occasions

dans lesquelles le fait peut se produire, seront suffisamment fréquentes. Sur 38.000.000 de Français, il en meurt chaque année un nombre sensiblement égal; si la mortalité diminue en tel point, il se fait compensation, parce qu'elle augmente sur tel autre et le rendement annuel de l'impôt des successions ne varie pas sensiblement.

» Imaginez, au contraire, qu'un impôt successoral soit perçu par une commune de quelques milliers d'habitants; il y a là une demi douzaine de grosses fortunes; l'année où l'un de ces riches propriétaires décède, l'impôt perçu est énorme; l'année où il ne meurt que de pauvres diables, la recette est nulle, l'impôt est instable.

» L'instabilité de l'impôt indirect disparaît quand les taxes sont établies sur de grandes masses de population, ou bien quand les faits qu'elles atteignent se reproduisent un nombre infini de fois, même pour un petit pays.

» Or, les seuls faits qui se reproduisent un nombre infini de fois dans un petit pays, sont les faits de consommation courante, ceux principalement que l'octroi atteint, c'est-à-dire ceux justement que l'on veut dégrèver.

» L'octroi est ainsi le seul impôt indirect possible pour les communes et nous n'en voulons plus!

» Voilà pourquoi le moyen de vous en défaire est d'établir de nouveaux impôts indirects d'Etat et d'obtenir de l'Etat, en retour, qu'il abandonne aux villes, une partie des taxes qu'il perçoit. » (1).

(1) *Revue politique et parlementaire*, mai 1895: « La suppression des octrois et l'expérience de Lyon », par M. BERTHÉLÉMY.

III. — LE PROBLÈME DES RESSOURCES MUNICIPALES

La suppression des octrois a donc posé tout de suite le problème des ressources municipales. Les économistes paraissent proclamer : impôts directs pour les communes, impôts indirects pour l'Etat.

Certains pays étrangers nous ont d'ailleurs précédé dans cette voie. Ainsi, en Angleterre, l'impôt foncier est surtout un impôt cantonal. La Prusse, à la suite de la réforme de 1891, avait marché dans le même sens.

Et chez nous, M. Leroy-Beaulieu, voulait instituer l'impôt sur la propriété bâtie comme taxe de remplacement des octrois.

Mais, nous avons déjà bien souvent employé le mot *taxe*, sans en donner la définition.

Nombreux sont ceux qui prennent « taxe » pour synonyme d' « impôt ».

Il y a là une confusion regrettable. Essayons donc de dégager la notion de *taxe* et la notion d'*impôt*, en marquant leurs ressemblances et leurs différences ; nous parlerons ensuite des « taxes assimilées » et nous verrons alors combien le sens actuel du mot « taxe » est loin de son sens primitif.

Chapitre III

IMPOTS ET TAXES

I. — DIFFÉRENCES ENTRE L'IMPÔT ET LA TAXE

Les auteurs financiers allemands considèrent généralement les taxes comme la ressource normale du budget communal, tandis que l'impôt proprement dit doit faire face aux dépenses de l'Etat. Si l'Etat est avant tout un organe politique qui pourvoit aux besoins supérieurs de l'existence nationale, la commune peut être considérée comme une sorte d'entreprise de services économiques, que le groupe local a institué à son avantage et qui peut tarifier le prix des jouissances, surtout matérielles, qu'elle fournit (eau, gaz, lumière, marchés, etc.)

M. Allix, reprend cette théorie en y apportant certaines modifications : c'est ainsi qu'il ne fait plus de distinction entre ce que perçoit l'Etat et ce que perçoit la commune ; « lorsque, dit-il, les services publics procurent aux particuliers des avantages, qui sont divisibles, il est alors possible d'établir des contributions proportionnelles aux services rendus ; dans ce cas, l'Etat agit, non comme organe politique, mais comme industriel ou commerçant ».

Et M. Allix de citer comme exemples, les chemins de fer et les postes. Il est bien évident que seul le voyageur paiera son billet, comme seul l'expéditeur affranchira sa lettre; au contraire, tous les citoyens paient pour l'instruction publique et pourtant n'en profitent pas tous.

On appellera donc *taxes* « les perceptions qui représentent le *prix direct d'un service rendu* pour les distinguer de l'impôt proprement dit dont la nature est tout autre et qui proportionne ses exigences, non pas aux avantages reçus de l'Etat, mais au degré d'aisance des assujettis. L'impôt ne se mesure pas, en un mot, à ce que le contribuable a reçu de l'Etat, *mais à ce qu'il peut payer* » (1).

Enfin, d'autres auteurs désigneront sous le nom de loyers, les prix payés pour les services commerciaux et industriels rendus par les collectivités. Pour eux, les *taxes* s'appliqueront seulement à la rémunération des services publics à but non lucratif (justice, hygiène, police, instruction publique; exemples: droit de diplômes, droits pour les permis de conduire, droits de chancellerie).

Observons, à ce sujet, que les groupements locaux ont reçu de l'Etat le soin de pourvoir à divers services d'intérêt général. Ils doivent aussi pourvoir à des besoins locaux de caractère économique: eau, lumière, marchés, abattoir.

« En matière communale, les services d'ordre public cèdent en importance aux services d'intérêt privé et le

(1) ALLIX: *Traité élémentaire des Finances et de Législation financière*, sixième édition.

budget représente plutôt la comptabilité des dépenses utilitaires d'une réunion d'habitants syndiqués que celle des dépenses administratives d'une véritable autorité publique » (1).

En résumé, à l'origine, on entend par impôt, une participation du contribuable aux dépenses publiques proportionnelle à sa fortune, tandis que la taxe est une participation représentant le prix direct d'un service rendu, sans égard aux facultés contributives de l'assujetti.

II. — TAXES ASSIMILÉES

Mais, par la suite, la taxe a cessé de représenter la rémunération d'un service. On a donné ce nom à de véritables impôts directs. Elles comprennent « un certain nombre d'impôts accessoires, dont le recouvrement et le contentieux sont régis par des règles identiques à celles des contributions directes proprement dites.

» Ce sont des impôts de quotité qui s'établissent le plus souvent sur simple déclaration de la matière imposable par le redevable. Les tarifs de ces taxes sont très complexes. Beaucoup varient avec l'importance de la population, surtout celles qui ont un caractère d'impôts sur le luxe ou somptuaires.

» Elles sont perçues au profit de l'Etat, ou des communes, quelquefois aux bénéfices d'établissements publics, ou même en faveur de simples particuliers.

» La loi du 30 décembre 1916 a, dans le but de relever les ressources du Trésor, doublé la part de l'Etat, dans

(1) P. DUBOIS: *Essai sur les finances locales.*

la plupart des taxes. Elles sont devenues relativement lourdes, ce qui n'est pas sans inconvénients en raison de leur proportionnalité fort apparente (voiture imposée de même, qu'elle soit de luxe ou de nécessité). » (1).

Les taxes communales et départementales, dont nous aurons à parler, présentent le caractère de véritables impôts directs. Leur nom semble venir de leur origine. En effet, les droits d'octroi ont toujours porté le titre de taxes. Lorsque le Parlement autorisa les communes à établir d'autres sources de revenus pour remplacer les droits supprimés, il désigna sous le nom de taxes, certaines impositions ayant le caractère d'impôts directs ou indirects. Mais, par extension, le mot *taxe* s'applique aujourd'hui à toutes les impositions que les communes lèvent sur les assujettis, soit en se conformant à la liste établie par le législateur, soit en obtenant du Parlement une autorisation spéciale.

III. — LES RESSOURCES ACTUELLES DES COMMUNES

Les communes tirent leurs principales ressources des centimes. Il semblerait que leur mécanisme dut être parfaitement connu de tous ceux qui s'intéressent à l'administration municipale. Mais la complexité de la législation ne permet pas à la plupart des contribuables de posséder une notion précise de l'assiette des centimes et des principes sur lesquels ils reposent. Les taxes présentent, avec les centimes, des analogies et des différences; cependant, pour rendre notre étude de la loi de 1926 aussi claire que possible, il nous a paru utile de la faire

(1) M. MOYE: *Précis de Législation financière*, sixième édition

précéder d'une courte étude sur les centimes et sur les principes qui servent de base à leur perception.

A) *Assiette des centimes*:

Un centime constitue la centième partie de principaux établis sur des bases déterminées par la loi et composés de :

- a) contributions foncières bâties ;
- b) contributions foncières non bâties ;
- c) contribution mobilière ;
- d) patentes.

Le centime vient en addition de ces principaux, d'où son nom de centime additionnel.

Le principal de l'impôt était autrefois perçu par l'Etat et à son profit. Par la suite, ce principal a été, en ce qui concerne l'Etat, profondément modifié. Cependant, c'est toujours sur lui qu'est basée l'assiette des impositions communales et départementales. D'où le nom de principaux fictifs donnés à ces éléments de calcul.

Si le Législateur n'a pas laissé aux assemblées locales le soin de partager les charges fiscales entre les différents éléments contributifs, c'est pour éviter que les habitants d'une même commune ne se rejettent les uns sur les autres, le fardeau de l'impôt.

Les contribuables peuvent être divisés en trois grandes catégories :

- a) les propriétaires de biens fonciers bâtis ou non bâtis ;
- b) les habitants assujettis à la contribution mobilière ;

c) les commerçants et industriels qui doivent l'impôt des patentes.

B) *Contributions foncières. Principaux fictifs:*

On divise les propriétés en propriétés bâties et en propriétés non bâties. L'impôt se calcule sur le revenu net. Pour trouver ce revenu net, on diminue la valeur locative d'une certaine somme qui représente les charges de la propriété, telles que l'usure et les frais d'entretien de l'immeuble (1).

L'Etat prélève une certaine quotité. Mais, dans l'établissement des impôts communaux, on ne tient aucun compte des contributions perçues par l'Etat. On prend, dans chaque commune, le total des revenus imposables. On applique à ce total, un certain coefficient de proportion et le résultat de l'opération donne le principal fictif.

Si nous représentons par R le total des revenus imposables, par c le coefficient adopté, et par p le principal fictif, l'expression de l'opération sera donnée par la formule: $p = R \times c$.

Si, par exemple, la proportion dégagée dans un département a fait ressortir que le principal fictif représente 1 % des revenus imposables et si le total des revenus nets qui servent de base à l'impôt foncier d'Etat est de 10.000 francs, le principal fictif sera de:

$$10.000 \times 0,01 = 100 \text{ francs}$$

Pourquoi utilise-t-on un coefficient de proportion?

(1) Pour obtenir le revenu net, on diminue la valeur locative de: 20 pour cent pour la propriété non bâtie; 25 pour cent pour les maisons; 40 pour cent pour les usines.

La loi du 8 août 1890 avait apporté des transformations à l'impôt foncier ; sur le principal de l'impôt des propriétés non bâties, un large dégrèvement fut accordé.

« Si l'on prenait le nouveau principal pour base du calcul des centimes locaux, lisons-nous dans l'exposé des motifs du projet de loi, il pourrait se produire, à cet égard, des fluctuations de nature, soit à compromettre l'équilibre des budgets départementaux et communaux, soit à faire peser sur les contribuables, des charges excédant les besoins des services alimentés par ces budgets. Pour éviter ces inconvénients, nous pensons que les centimes départementaux devront être, jusqu'à nouvel ordre, calculés d'après le principal de la contribution foncière, inscrite dans les rôles de 1890, tant pour les propriétés bâties que pour les propriétés non bâties. » (1).

Mais, en 1914, la loi du 14 mars devait transformer, à son tour, l'impôt foncier sur les propriétés non bâties en impôt de quotité.

Le législateur n'a pas voulu rompre l'équilibre fiscal entre les diverses catégories de contribuables communaux, propriétaires fonciers d'immeubles bâtis et non bâtis, habitants, industriels et commerçants ; or, il aurait fallu, pour retirer les mêmes produits, reporter sur les autres catégories de contribuables, une grosse part des charges, qui frappaient, à ce moment, la contribution non bâtie (2).

(1) Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1891. Chambre, session, 1896. Annexe, numéro 353, page 293.

(2) Rapport DUMESNIL, Chambre, session ordin., 1914. Annexe 3.774, page 1534.

C'est pourquoi, avec quelques modifications, on maintint le système des principaux fictifs pour l'impôt foncier bâti et non bâti.

En 1925, fut effectuée la révision des évaluations foncières, qui servent de base à l'impôt d'Etat pour la contribution foncière des propriétés bâties. Les charges qui pèsent sur cette catégorie de contribuables, se sont trouvées singulièrement accrues. En calculant de la même manière, le principal fictif qui sert d'assiette aux centimes communaux, les propriétaires d'immeubles, auraient supporté seuls l'accroissement de la valeur du centime communal (1).

La loi du 19 juillet 1925 a décidé que le principal qui servait de base aux centimes pour la contribution foncière bâtie ne serait pas modifié du fait de la révision des évaluations. La loi du 3 août 1926 qui a majoré de 75 % le revenu cadastral des propriétés non bâties qui sert de base à l'impôt d'Etat n'a aucune influence sur le calcul des principaux fictifs.

C) *Nombre de centimes:*

A l'exception des centimes imposés d'office par décret en Conseil d'Etat pour faire face à une dépense obligatoire et des 8 centimes additionnels à la patente dont l'imposition est obligatoire (loi du 31 juillet 1917), tout centime imposé aux contribuables doit être voté par le Conseil municipal.

Mais, certains centimes ne peuvent être votés que :

1° s'ils sont utilisés pour faire face à certaines

(1) Exposé des motifs du projet de loi relatif aux contributions directes de l'exercice 1926.

dépenses reconnues comme primordiales par le Législateur ;

2° s'ils ne dépassent pas un certain maximum.

Tels sont les centimes pour les dépenses des chemins vicinaux, les secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve et de l'armée territoriale, ceux pour les dépenses de syndicats de communes.

D'autres centimes peuvent être votés sans qu'aucun maximum soit fixé par la loi, à condition de n'être utilisés qu'à certaines dépenses très limitées. Ainsi, les centimes pour l'assistance médicale gratuite, pour les traitements des gardes champêtres.

Enfin, pour certains centimes, une approbation n'est nécessaire que s'ils dépassent un certain maximum, par exemple, les centimes destinés à des dépenses extraordinaires.

Cependant, il est un plafond au-delà duquel le Conseil municipal ne peut voter les centimes extraordinaires ; il est fixé chaque année par le Conseil général de chaque département dans la limite d'un maximum fixé annuellement par le Législateur dans une loi spéciale (loi relative aux impositions départementales et communales).

D) *Stabilité des principaux fictifs :*

Seule, la patente est révisée chaque année, les trois autres principaux sont immuables. C'est ce qui explique le développement exagéré des centimes communaux.

La conséquence de cette stabilité s'est traduite par le renforcement de la tutelle administrative. L'autorité supérieure disposant d'un pouvoir discrétionnaire en la matière, les Conseils municipaux ont dû avoir recours à

l'approbation pour toute acquisition importante, pour les gros travaux. Or, pareille procédure entraîne fatalement un retard préjudiciable; il a fallu remédier à cet état de choses et le Législateur a autorisé les Conseils généraux à rehausser le maximum précédemment fixé.

Nous avons insisté sur les centimes et sur les principaux fictifs pour pouvoir, dans l'étude des taxes de la loi de 1926, établir des comparaisons et montrer comment, dans une certaine mesure, les dispositions nouvelles remédient aux inconvénients que nous avons signalés.

Lorsque, en 1926, la loi vint en discussion, les communes attendaient depuis longtemps une réforme de leur système fiscal, leur permettant une liberté plus grande dans leur gestion financière et leur donnant la possibilité de trouver de nouvelles ressources.

Nous montrons, par ailleurs, les charges accrues qui ne cessent de grèver les budgets locaux. Beaucoup de communes sont administrées avec un souci constant de ménager le contribuable et le désir de répartir équitablement les sacrifices entre les différentes catégories de citoyens. L'égalité devant l'impôt est une des bases de notre Droit fiscal. Dans le court exposé qui précède, nous avons souligné cette préoccupation évidente du Législateur. C'est en escomptant le sérieux et la conscience des administrateurs communaux, qu'il a consenti les taxes du 13 août 1926, car nous aurons à voir bientôt, que les nouvelles dispositions permettraient aux Municipalités de soustraire telle ou telle catégorie d'imposables au devoir de l'impôt, tandis qu'elles feraient peser sur les autres, un surcroît de charges.

IV. — LA TUTELLE ADMINISTRATIVE

A ce point de vue on trouve aussi des différences plus ou moins importantes entre les *taxes* et les *centimes*.

a) Les *délibérations* qui votent des *taxes* sont toujours soumises à approbation.

Au contraire, pour les *centimes*, il y a des cas où les Conseils municipaux peuvent les voter sans autorisation :

— soit à condition de ne pas dépasser un certain maximum et de n'employer les centimes qu'à certaines dépenses (5 à 3 centimes vicinaux, 3 centimes ruraux, etc...);

— soit simplement à condition de ne pas dépasser un certain maximum (80 centimes pour insuffisance de revenus extraordinaires);

— soit sans limitation de nombre, mais à condition de n'employer les centimes qu'à certaines dépenses (centimes pour garde-champêtre et assistance médicale gratuite).

b) Il y a des *centimes obligatoires* (centimes additionnels aux contributions foncière et mobilière).

D'après l'article 149 de la loi du 5 avril 1884, si les ressources d'une commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, il y est pourvu par le Conseil municipal ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par décret pris après avis du Conseil d'Etat. Cette contribution est composée de centimes additionnels aux quatre contributions.

Pour les *taxes*, il n'y a rien d'équivalent. L'autorité supérieure ne peut, en aucun cas, imposer une taxe d'office aux contributions d'une commune.

c) Certains centimes ont une *affectation déterminée* par la loi. Tels sont les centimes vicinaux et ruraux, les centimes pour le traitement des gardes-champêtres, l'assistance médicale gratuite, etc... Au contraire, la loi n'assigne aucune affectation aux taxes de la loi du 13 août 1926.

Lorsque le projet fut soumis au Sénat, il était prévu que les taxes nouvelles seraient établies à « titre de ressources extraordinaires ». Ces derniers mots furent supprimés à la suite d'une première discussion. Le rapporteur fit remarquer qu'ils ne paraissaient pas avoir un sens bien défini et, qu'à l'occasion, l'application pouvait être gênante, puisqu'il aurait fallu que les ressources créées par les Municipalités fussent exclusivement employées à des travaux extraordinaires, sans pouvoir être utilisées par elles pour assurer l'équilibre de leur budget.

En principe, les dites taxes doivent figurer au budget ordinaire; cependant, elles pourront également servir à couvrir les dépenses extraordinaires.

Cela ne résulte pas expressément de la loi du 13 août 1926, mais d'une loi antérieure, celle du 18 avril 1922, qui permet aux communes d'affecter à la garantie de leurs emprunts, leur part dans le fonds commun des contributions indirectes ou dans le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires et toute autre recette ordinaire. Cette dernière disposition permet incontestablement aux communes de doter leurs annuités d'emprunt

sur le produit des taxes nouvelles. Dans ces conditions, on peut se demander si les établissements de crédit et les collectivités locales ne préféreront pas assurer la dotation des annuités sur une taxe, ressource en quelque sorte permanente, plutôt que de faire appel à des centimes extraordinaires dont la quotité doit être modifiée chaque année suivant les variations de la valeur du centime. Le produit de la taxe qui excèderait le montant de l'annuité ne devrait pas être réduit, mais tomberait dans les fonds généraux.

Il en résulterait une grande simplification dans la comptabilité, les réductions d'impositions n'étant pas toujours opérées par l'administration municipale, et les désaffectations qui s'ensuivent provoquant parfois des difficultés.

d) Les différentes catégories de centimes ordinaires sont votées par le Conseil municipal, et, quand il y a lieu, autorisées pour une durée d'un an.

Pour les taxes, elles doivent aussi, comme tous les impôts, être votées annuellement (1); mais l'autorisation de les percevoir est, le plus souvent, donnée pour une durée illimitée. Il en résulte que l'Assemblée locale n'a pas à solliciter chaque année du Préfet le renouvellement de l'autorisation initiale; celle-ci se continue (2).

(1) La plupart du temps, ce vote ne se manifestera pas par une délibération spéciale, mais par le vote du budget, lequel doit nécessairement comprendre les taxes parmi ses recettes (application du principe de l'universalité budgétaire). Théoriquement d'ailleurs, le vote doit intervenir, article par article. (Cour des Comptes: principes de vérification).

(2) La situation est analogue à celle qui existe pour les centimes extraordinaires destinés à l'amortissement d'un emprunt, pendant la durée du remboursement.

Que se passerait-il si le budget soumis à l'approbation de l'Autorité supérieure comportait un excédent de recettes, alors qu'il contiendrait des centimes pour insuffisance de revenus? Incontestablement, le Préfet aurait le pouvoir de réduire d'office le taux des taxes autorisées par lui, de même qu'il aurait le pouvoir de n'autoriser les centimes que pour une quotité moindre que celle votée par le Conseil municipal.

Une réduction ne saurait, à notre avis, porter que sur les *centimes*. Et ceci, pour deux raisons. Les centimes n'étant autorisés que pour un an, il est tout naturel que la réduction ne porte que sur l'impôt dont la durée est la plus limitée. En outre, la loi ayant expressément prévu que les centimes ordinaires ne doivent être votés qu'en cas d'insuffisance des ressources communales, c'est tout naturellement sur les centimes que s'établira la balance des recettes et des dépenses.

V. — FRAIS D'ASSIETTE

Pour les centimes, le montant des frais d'assiette et de perception est fixé conformément à la loi du 31 juillet 1917 (art. 45); cette loi, relative aux contributions directes (impositions départementales et communales), fixe sous forme de centimes qui sont perçus d'office et au profit de l'Etat la quotité de ces frais.

En fait, le Législateur se borne à autoriser la perception des centimes fixés par des lois antérieures. Depuis longtemps, la quotité de ces centimes est de 3 pour les frais de perception (loi du 20-7-1837, art. 5). Quant à la quotité des centimes pour frais d'assiette et non valeurs, elle diffère suivant les contributions; centimes en sus

des centimes afférents à la foncière bâtie (loi du 18 juillet 1892, art. 17), 2 centimes 5 en sus des centimes de la foncière non bâtie (loi du 8 août 1890, art. 27), 1 centime en sus des centimes de la contribution mobilière (loi du 4 septembre 1871, art. 11), 5 centimes en sus des centimes qui portent sur les patentes (loi du 15 juillet 1880, art. 36). En somme, puisque le nombre des centimes pour frais d'assiette et de perception ne varie pas, depuis d'assez nombreuses années, la quotité de ces frais est, en fait, proportionnée au rendement des centimes autorisés.

Pour les taxes, les frais d'assiette et de perception sont à la charge des communes. En outre, la quotité en est fixée, non par la loi, mais par des arrêtés pris d'accord entre les Ministres des Finances et de l'Intérieur (décret du 11 décembre 1926, art. 26).

Un arrêté interministériel du 5 septembre 1927 a fixé la quotité des frais de la manière suivante. Tout d'abord la rémunération des services de l'état est déterminée d'après le nombre des cotes portées au rôle. Elle n'a aucun rapport avec leur importance. Ceci posé, il convient de distinguer suivant qu'il s'agit des taxes foncières ou des taxes locatives. Les premières sont additionnelles à des impôts d'Etat; elles ne nécessitent aucune intervention spéciale des contrôleurs qui se bornent à établir l'assiette de l'impôt en principal. La rémunération due à l'Administration des Contributions Directes pour ces deux premières taxes est donc réduite au minimum: 0,17 par article. Pour les deux taxes locatives, le fait même qu'elles ne sont pas additionnelles nécessite une intervention spéciale des contrôleurs; les travaux d'assiette ne servent en somme qu'à la com-

mune. Celle-ci doit donc verser à l'Administration, une somme plus élevée que dans le cas précédent.

Enfin, les communes de plus de 100.000 habitants bénéficient d'un tarif réduit. En outre, lorsque le département perçoit la même taxe que la commune, la dépense est mise pour moitié à la charge de chacune de ces collectivités. Il y a donc, pour les communes, intérêt à voir le département voter les taxes qu'elles ont elles-mêmes établies.

En ce qui concerne le recouvrement des taxes, dans certains cas, ce recouvrement est effectué d'office ; dans d'autres, l'intervention du percepteur doit être sollicité par la commune. Mais le recours à cet agent n'est facultatif que lorsque la commune possède un receveur spécial et que la taxe n'est pas recouvrée par le département, le produit des centimes pour frais d'assiette et de perception ne figure pas au budget communal. Ceci résulte de dispositions expresses du Législateur. Pour les taxes, comme aucune exception de ce genre n'est prévue par la loi ou par le décret du 11 décembre 1926, il est hors de doute que, par application du principe de l'universalité, le produit brut des taxes doit figurer en recette, au budget et au compte avec, comme contrepartie, en dépense, un ou deux crédits destinés à assurer le paiement des frais d'assiette et de perception, lesquels, suivant l'expression du décret du 11 décembre 1926, sont à la charge de la collectivité intéressée.

VI. — SUBVENTIONS AUX COMMUNES

L'Etat et le département contribuent par de nombreuses et importantes subventions aux dépenses com-

munes. Or, certaines de ces subventions sont accordées en tenant compte, entr'autres éléments, du nombre de centimes. Plus le nombre de centimes est élevé, plus la subvention est forte.

Pour obtenir le maximum de subvention, les Assemblées locales ont donc intérêt à grossir le nombre de leurs centimes, plutôt que de voter des taxes nouvelles qui font, dans une certaine mesure, double emploi avec les centimes.

Afin de remédier à cette situation, certaines Assemblées municipales ont émis le vœu que, lors du calcul des subventions, il soit tenu compte de la charge qui pèse sur les contribuables communaux, du fait des taxes nouvelles. Pour cela, il suffirait d'évaluer, en prenant pour point de départ la valeur du centime et le rendement des taxes, le nombre de centimes que le Conseil municipal aurait dû voter s'il n'avait pas établi de taxes nouvelles.

Chapitre IV

LES TAXES DE REMPLACEMENT DOIVENT-ELLES FRAPPER LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE

I. — L'ACQUISITION D'UNE PLUS-VALUE DOIT ENTRAINER UN ACCROISSEMENT DE CHARGES

Dans sa dernière lettre au Contrôleur général écrite à Limoges le 9 novembre 1772, Turgot critiquant l'octroi qu'il qualifiait « d'un droit abusif dont usent les villes pour se procurer des ressources au détriment des campagnes » ajoute : « La dépense commune des villes devrait être payée par les propriétaires du sol de ces villes et de leur banlieue puisque c'est eux qui en profitent véritablement ».

Lorsque l'éminent économiste écrivait ces lignes, la propriété foncière ne supportait pas les charges qui l'accablent à l'heure actuelle ; aussi ne citons-nous son opinion que pour mémoire ; mais il semble cependant que les communes aient suivi cet avis et que de nos jours, les propriétaires paient la plus grande partie de ce que payaient les assujettis à l'octroi.

Lorsque fut supprimé l'octroi de Dijon, après celui de Lyon, beaucoup de ceux qui suivaient cette question

crurent à un succès éclatant de la réforme. Les villes entreprenaient alors de grands travaux : ouvertures de rues et de boulevards, transformations du pavage et de l'éclairage publics, canalisations d'eau, constructions d'égoûts ; tous ces travaux qui apportaient une plus-value considérable aux immeubles urbains, étaient soldés en grande partie au moyen des disponibilités données par l'octroi.

D'autre part, disait-on, par la suppression des octrois, les habitants de la ville, profiteront immédiatement, pour leurs approvisionnement, des dégrèvements de toutes les matières soumises aux droits d'octrois ; le bon marché de la vie ramènera une foule de locataires que la cherté des denrées alimentaires retenait ou entraînait hors de la ville.

Aussi, le rapport de M. Morel, à la Chambre des Députés, concluait-il à l'imposition de la propriété immobilière :

« Une large participation de la propriété immobilière au rachat des octrois urbains nous paraît à la fois légitime, équitable et nécessaire. Dans nos grandes agglomérations urbaines, les immeubles recueillent directement ou indirectement la plus notable partie des travaux publics, d'édilité, de viabilité, d'embellissement, d'assainissement, d'adduction d'eau, etc..., exécutés aux frais de la collectivité des habitants et des contribuables municipaux. Leurs revenus en sont consolidés, fréquemment améliorés et parfois augmentés d'une façon considérable. La plus-value qu'ils acquièrent de ce fait profite principalement à leurs heureux propriétaires. »

Et il proclamait : « La répartition de l'impôt sera faite avec plus de justice et plus d'équité. Les contri-

buables suivront d'année en année, sur leurs cotes individuelles, comme sur un indicateur fidèle, les résultats engendrés par l'administration de leurs élus. Ils mesureront la valeur des avantages obtenus à la somme de sacrifices imposés. Ce contrôle normal et régulier suscitera une plus grande vigilance dans la gestion des finances communales et contribuera à parfaire l'éducation du suffrage universel ». Ne sourions pas devant cette amusante déclaration, bornons-nous à constater que les feuilles individuelles d'impôts contiennent surtout des indications confuses dans lesquelles le contribuable aura du mal à reconnaître la bonne ou la mauvaise administration de ses élus !

Mais, si les résultats des suppressions ne confirmèrent pas les espérances de leurs auteurs, il n'en reste pas moins que par là, fut abolie une formidable injustice. Laissons parler M. Morel : « Quelques communes s'adressent à l'impôt indirect, frappant tous les objets de consommation courante : vins, bières, viandes, comestibles, combustibles, et cela par un véritable impôt de capitation... aussi lourd pour le pauvre que pour le riche. Que dis-je, il est bien plus lourd pour le pauvre ; et si vous rapprochez du modeste salaire de l'employé, de l'ouvrier, des modestes émoluments du petit fonctionnaire, la somme qu'ils paient du fait des octrois, vous verrez que c'est une part considérable de leurs revenus, alors que les propriétaires, les rentiers sont épargnés » (1).

Mais, M. Morel n'était pas seul à préconiser l'impôt sur les propriétés immobilières, M. Guillemet, rappor-

(1) VIGNEAU, *op. cit.*

teur de la Commission des octrois à la Chambre des Députés reprenait cette opinion en termes plus familiers : « Le but de l'impôt communal est d'assurer les services publics ; il sert aussi aux embellissements et à l'amélioration de la cité ; qui profite de ces embellissements et de cette amélioration ? Principalement le propriétaire. Il est bien certain qu'on ne fait pas une amélioration dans un quartier sans qu'immédiatement la propriété acquière une plus-value. Si, par exemple, une municipalité entreprend une grande percée, aussitôt les propriétés voisines augmentent de valeur, mais le propriétaire se retourne du côté du locataire et lui dit : « Maintenant que, comme locataire tu as aidé à donner » une plus-value à ma propriété, je vais t'augmenter ». De sorte que le propriétaire ne paye rien et le locataire paie deux fois » (1).

Relevons ce qu'il y a d'exagéré dans pareille affirmation. Si, par les droits d'octroi, le locataire a payé pour l'amélioration de la cité, le propriétaire lui, aura acquitté les mêmes taxes. De plus, les diverses impositions foncières qui le grèvent augmenteront du fait que le quartier qu'il habite aura été transformé.

Cependant, il faut reconnaître que l'argumentation du rapporteur de la Commission des octrois ne manquait pas de logique, et qu'il n'est pas juste de faire supporter par la collectivité un aménagement qui profite surtout à quelques-uns.

(1) Rapport GUILLEMET, J. O. 892. Annexes,

II. — N'Y A-T-IL PAS UN DANGER ÉCONOMIQUE A ACCABLER LA MATIÈRE IMPOSABLE ?

Pourtant, les défenseurs de la propriété ne manquaient pas. M. Fleury-Ravarin fit remarquer que si certains immeubles profitaient des améliorations effectuées, la masse des immeubles n'en bénéficiait pas : « Certains travaux exécutés dans les villes procurent une plus-value à certains immeubles, mais cette plus-value, lorsqu'un travail est exécuté, se reproduit-elle indistinctement et d'une façon proportionnellement égale pour tous les immeubles de la ville ? Evidemment non. Le travail de voirie peut procurer une plus-value à un, deux, dix, cent immeubles, si vous voulez ; mais, il n'en produit pas sur l'ensemble. Et s'il y a plus-value, vous avez un procédé aussi simple qu'équitable de faire contribuer le propriétaire auquel vous faites cadeau. Appliquez-lui l'article 30 de la loi de 1807 qu'on laisse sommeiller à tort. L'erreur consiste à partir de cette plus-value pour conclure à la légitimité des taxes frappant l'ensemble des propriétés urbaines.

« Si l'on examine les choses de près, on constate que certains travaux effectués par les municipalités, en même temps qu'ils procurent une plus-value à telle catégorie d'immeubles sont une cause de dépréciation pour les autres ! »

Ainsi, le problème a changé d'aspect. Pourquoi faire payer aux *locataires* des dépenses qui profitent aux *propriétaires* ? demandaient MM. Morel et Guillemet. Pourquoi faire payer par *tous* les propriétaires les plus-

values qui n'ont favorisé que *certain*s immeubles? demande à son tour M. Fleury-Ravarin

En réalité, la véritable plus-value qui profite à tous les propriétaires d'une ville, c'est la prospérité et l'agrandissement de l'agglomération. Si la suppression doit contribuer au développement de la cité, en engageant la population à venir se fixer dans l'enceinte des villes, à ce moment, tous les immeubles de la ville verront leur rapport augmenter et à ce titre il sera légitime que de nouvelles taxes les frappent; mais, à notre sens, la question de plus-value ne saurait légitimer une taxe d'ensemble sur tous les immeubles urbains.

Cependant, n'est-ce pas accabler la matière imposable que de frapper encore les biens fonciers? M. Stanislas Ferrand, paraît se poser la question: « On achète un terrain, c'est la lourde taxe de mutation qui est payée. Sur ce terrain, on va bâtir, alors c'est l'armée des taxes municipales qui va fondre sur le malheureux constructeur. Il faudra payer des contributions aussi variées qu'ingénieuses: taxe d'alignement, taxe sur les saillies de toutes sortes; un tuyau paiera tant, un pilastre paiera tant, sinon il ne bâtira pas. Et les tarifs de voirie, petite et grande, sont aussi touffus que variés. La maison projetée qui n'existe encore que sur le papier sera taxée en longueur par l'alignement, en hauteur par les croisées et vous allez encore, par surcroît, la taxer en surface!

» Vous lui faites payer le trottoir, les raccords à l'égoût, que sais-je? C'est pour elle la taxe à jet continu sous les formes les plus diverses. Et vous venez de dire, M. le Rapporteur, que l'immeuble s'enrichit sans risques et sans efforts aux dépens de la collectivité des contri-

buables ! Et quand l'immeuble est bâti, il est loué ou vendu. Loué, il payera l'eau et la lumière dont les tarifs laissent des bénéfices considérables aux villes ; il payera l'impôt foncier, celui des portes et fenêtres, il payera encore et toujours ? S'il est vendu, nouvelle taxe de mutation » (1).

Que faut-il conclure ? La propriété immobilière se trouve payer, à l'heure présente, plus d'impôts qu'aucune autre propriété ! Le doit-elle à ce que les droits qui la chargent sont proportionnellement plus lourds que dans les autres cas ? Peut-être. Mais ce qui fait paraître accablant le fardeau de ses impôts, c'est qu'il lui est difficile de dissimuler aux yeux du fisc l'importance de son étendue et de sa valeur, tandis que la propriété mobilière peut plus facilement passer inaperçue. De plus, dans l'état d'esprit des populations rurales et des classes moyennes, la propriété immobilière constitue un placement dépourvu de risques ; c'est ce qui explique le prix attaché aux immeubles dans notre pays. Voudrait-on de nouvelles preuves ? Il suffirait d'ouvrir notre Code civil pour constater le luxe de précautions juridiques qui protègent le propriétaire, alors que les biens meubles, en dépit de leur importance présente, ne bénéficient pas de la même sauvegarde.

III. — L'IMPÔT FONCIER, IMPÔT MUNICIPAL PARFAIT

En contre partie de ces avantages, la collectivité n'est-elle pas en droit de réclamer aux propriétaires d'immeubles plus qu'aux autres ? Nous le croyons, d'autant plus

(1) VIGNEAU, *op. cit.*

que le rendement des impôts immobiliers reste constant. Ceux-ci réalisent donc le type parfait de l'impôt municipal, puisque les communes ont besoin d'asseoir leurs recettes sur des taxes à revenu fixe.

En résumé, par suite des avantages incontestables qu'apporte à la propriété immobilière le développement économique d'une cité, et en raison de la certitude de recettes que présentent les taxes foncières, les communes peuvent, en toute justice, et dans leur intérêt, frapper la propriété immobilière pour remplacer une partie des droits d'octroi supprimés.

IV. — LES TAXES DE REMPLACEMENT DOIVENT ÊTRE SUPPORTÉES PAR LES BÉNÉFICIAIRES DE LA SUPPRESSION

Nous disons bien, une partie des droits d'octroi supprimés. Nous avons vu, en effet, qu'il était exagéré de placer uniquement la base juridique d'impôts fonciers dans une plus-value des immeubles, plus-value réalisée grâce aux droits d'octroi. Bénéficiaires du développement de la commune par suite de la suppression des barrières, les propriétaires doivent certes contribuer au remplacement des taxes, mais il est équitable que tous les bénéficiaires participent à ce remplacement, dans la mesure du profit qu'ils en retirent.

Or, les industriels et les commerçants vont se trouver favorisés par la suppression des octrois ; les industriels parce que le prix des matières premières va diminuer des droits d'entrée, les commerçants parce que leur prix d'achat ne sera plus augmenté par les taxes.

Or, le consommateur va-t-il pouvoir acheter à un prix moindre que par le passé? Oui, en principe et l'on doit voir baisser le coût de la vie si l'on en croit les réformateurs. Mais l'expérience prouve que la baisse du prix des denrées ne correspondra pas à la suppression des taxes.

En effet, pour qu'un commerçant diminue sa marchandise, il faut que le prix d'achat diminue d'un nombre entier d'unités monétaires pratiques. Ainsi supposons que le litre de vin soit taxé de 2 centimes; un commerçant détaillant vend 100 litres de vin par jour; le gain réalisé par la suppression se trouve égal à 200 centimes ou 2 francs. Mais ces 2 francs ne peuvent être répartis sur les acheteurs, car le centime n'existe pas comme monnaie courante; et pourtant notre débiteur va réaliser un bénéfice annuel de 7 à 800 francs. De même, un kilog de viande étant taxé de 8 centimes, le boucher diminuera son prix de vente d'un sou et profitera des 3 centimes supplémentaires.

Ce sont donc les commerçants qui seront les grands bénéficiaires de la suppression; reconnaissons donc aux communes le droit de frapper tous les patentés d'un droit de remplacement, droit qui dans la pratique s'ajoutera au droit proportionnel des patentes.

Mais, dira-t-on, par cette imposition, on va ruiner le bénéfice de l'opération, on n'enrayera pas la cherté de la vie en réclamant au commerçant les mêmes taxes sous une autre forme. Remarquons qu'en suivant nos observations, la taxe ainsi appliquée n'a d'autre but que de récupérer le bénéfice de l'opération qui ne peut passer sur le consommateur; il faut donc se garder d'un droit trop lourd qui inciterait le commerçant, non seulement

à ne consentir aucune diminution, mais encore à pratiquer de nouvelles augmentations.

Les propriétaires, les commerçants supportant la plus grande partie des nouvelles taxes, par qui sera due la différence?

De nos jours, les dépenses communales pour la voirie se sont développées dans des proportions considérables en raison de l'intensité de la circulation. Il apparaît juste, en conséquence, de faire supporter aux principaux usagers des rues et boulevards, une partie de ces dépenses. De là, les nombreuses taxes sur les vélocipèdes, les voitures, les chevaux et mulets et enfin les automobiles.

Pourtant l'ingéniosité des communes, dans la recherche de nouvelles sources de revenus, a entraîné de nombreuses taxes dont le fondement juridique ne saurait être cherché dans un profit tiré de la suppression des octrois.

On s'est basé plutôt sur la manifestation d'un luxe quelconque pour instituer les impositions auxquelles nous faisons allusion. C'est de la sorte que les pianos, billards, phonographes, etc... se sont vus frappés dans la plupart des communes ayant réalisé la suppression. Et la loi de 1926, dans la liste des taxes nouvelles, reprend la même énumération.

CONCLUSION

Nous donnerons donc, comme base juridique aux taxes de remplacement des droits d'octroi:

1° Le profit retiré par les assujettis grâce aux améliorations apportées à la commune;

2° Le bénéfice tiré par les commerçants du fait de la diminution de leurs prix de revient;

3° L'avantage résultant des aménagements de la voirie municipale;

4° Les manifestations de luxe ou l'emploi d'instruments destinés aux distractions.

En conséquence, nous admettrons que les droits d'octroi pourront être remplacés par des impôts sur la propriété bâtie, sur la propriété non bâtie, par des taxes additionnelles au droit proportionnel de patentes, par des taxes sur les chevaux, mulets, vélocipèdes, automobiles, etc..., par des taxes sur les pianos, orgues, billards, etc...

Nous sommes donc loin de la conception de M. Berthélémy. Est-ce à dire qu'elle n'ait rencontré aucune application?

Non; puisqu'il y a eu, chez nous, la tentative du *fonds commun*, et que la Belgique a réalisé un essai analogue.

On entend par *fonds commun*, une caisse constituée par l'Etat en levant un certain nombre de contributions indirectes ou directes et dont les fonds sont répartis entre les communes au prorata de leur importance. Tandis que M. Berthélémy réclamait l'abandon de la part de l'Etat d'un certain nombre d'impôts directs au profit des communes, le fonds commun ne laisse aucune part directe à l'administration communale. Aussi, ne faut-il pas s'étonner si le succès de l'expérience n'a pas été aussi complet qu'il était espéré. Les communes ont vu dans cette tentative, une nouvelle restriction de leurs

libertés; elles ont vu là aussi une inégalité de répartition manifeste; enfin, les divers Conseils municipaux ont cru obtenir des recettes plus considérables en levant eux-mêmes des taxes municipales. Nous pouvons donc dire que, dans l'ensemble, les taxes nouvelles s'apparentent aux impôts directs; ce sont des taxes assimilées; rares et de peu de profit sont celles qui se rattachent aux impôts indirects.

Chapitre V

LA SUPPRESSION DES OCTROIS AVANT LA LOI DE 1897

Au cours de notre historique, nous avons souligné l'impopularité de l'octroi; nous avons dit aussi que la tentative de suppression complète sous la Révolution avait échoué par suite du manque de ressources.

I. — EN 1848

On comprit qu'une suppression complète ne pouvait s'effectuer sans compromettre le succès de la réforme; aussi le Gouvernement provisoire se borna à supprimer dans Paris les droits sur la viande de boucherie et les remplaça par :

1° Une taxe spéciale et progressive sur le propriétaire et le locataire occupant un loyer de plus de 700 francs;

2° Un impôt sur les chiens et une taxe sur les domestiques mâles.

II. — EN 1860

Les octrois sont supprimés en Belgique; en France, une vigoureuse campagne est menée pour arriver au

même résultat; au corps législatif, M. Glais-Bizoin prononce un violent réquisitoire sans parvenir à convaincre ses collègues (1865).

C'est alors que M. Passy propose la suppression complète des octrois. « Delenda est Carthago ». L'éminent économiste voit dans l'octroi un impôt improporcionnel et inquisitorial risquant de compromettre la santé publique en poussant à la fraude.

« L'octroi, disait-il, se paie trois fois : en argent, en temps et en vexation... Au point de vue des gênes, des entraves, des vexations, les octrois sont un mauvais impôt qui doit être condamné par tous ceux qui ont le souci de la justice, de l'égalité et de la tranquillité publique » (1).

III. — EN 1869

Napoléon III annonce une enquête sur la question (2). La majorité de la Commission nommée à ce sujet conclut au maintien des octrois, mais envisage les réformes suivantes :

1° Il est à souhaiter que l'on ramène les taxes à un taux modéré;

2° Il faut restreindre le nombre de taxes additionnelles et des surtaxes;

3° Les communes doivent renoncer à étendre le périmètre au préjudice des agglomérations rurales;

4° Les règlements doivent être uniformisés.

(1) GALTIER, *op. cit.*, p. 29.

(1) BESNARD, p. 89.

Rien de positif ne suit ces conclusions et il faut attendre 1876 pour voir la question faire un nouveau pas. MM. Vernhes et Laroche-Jaubert demandent alors une suppression complète et, en échange, proposent 620 millions d'impôts nouveaux, impôts directs de remplacement.

Ce chiffre fit reculer les parlementaires et la proposition resta lettre-morte.

IV. — DE 1878 A 1897

En 1878, la Chambre prend en considération le rapport de M. Duprat (1), mais la législature prend fin en 1881, sans qu'un texte ait été voté. Pendant quatre ans, les Assemblées paraissent ignorer la suppression; la campagne de 1885 la repose au premier plan; le journal « Le Soleil » prend avec fougue le parti de la suppression... et le 10 mars 1889, la Chambre vote le texte suivant:

« Les communes pourront remplacer leurs octrois, en tout ou partie, par des taxes directes sous réserve de l'approbation législative et sous les conditions suivantes... ».

Ce texte ne satisfait personne; les uns trouvent que pour faciliter la recherche de ressources nouvelles, il est important de ne poser aucune condition aux communes, les autres qu'il faut indiquer dans la loi les taxes de remplacement qu'elles auront à leur disposition.

En 1892, paraît le rapport de M. Guillaumet qui tient compte des diverses critiques. Il supprime dans le texte

(1) GALTIER, p. 32.

précèdent les mots : « sous les conditions suivantes » et propose comme taxes de remplacement des centimes additionnels et des taxes sur la valeur vénale et sur le revenu des propriétés bâties et non bâties (1).

Le 4 mai 1893, le nouveau texte est voté par la Chambre, il est porté au Sénat où il donne lieu à un rapport de M. Bardoux. L'inévitable navette s'établit entre les deux Assemblées et le 21 novembre 1895, la Chambre adopte un nouveau projet.

Le vote définitif ne devait intervenir que deux ans plus tard en 1897. Le projet avait beaucoup perdu de ses dispositions primitives.

Nous allons maintenant l'étudier en détail.

(1) Rapport GUILLEMET, 7 avril 1892. *J. O.* Annexe 2056, p. 815.

Chapitre VI

LA LOI DU 29 DECEMBRE 1897

I. — CIRCONSTANCES AYANT PRÉCIPITÉ LE VOTE DE LA LOI

Une grave crise viticole ravageait en 1897 les régions méridionales; les vins étrangers concurrençaient victorieusement sur notre marché les vins de la Métropole. Plus alcoolisés, ils supportaient l'eau mieux que les nôtres. Or, à l'entrée des villes, le droit d'octroi n'étant proportionnel ni au degré d'alcool ni à la valeur de la marchandise, les débitants de boissons avaient intérêt à délaissier les vins français pour les vins étrangers qui leur permettaient un fructueux mouillage.

La législation des octrois aboutissait donc à la ruine de l'économie agricole de toute une région. Les partisans de la suppression profitèrent de l'occasion pour démontrer l'urgence de la réforme.

II. — CRITIQUE DU PROJET DE LOI

A la Chambre, M. Berry, député de Paris, montra les dangers du projet qui prévoyait non pas la suppression des octrois, mais la diminution de leurs tarifs.

« Cette diminution, ce n'est pas la suppression; au lieu d'obtenir la disparition de cet impôt indirect, on nous propose son maintien; et ce maintien durera d'autant plus longtemps qu'ayant commencé à faire une réforme, on ne songera à la compléter que dans vingt ou trente ans. » (1).

Il fallut, en effet, attendre 1926 pour que le Parlement s'occupât à nouveau des octrois. Encore serait-il excessif d'affirmer que la loi de 1926 constitue une réforme complète de la législation sur cette matière.

Puis, M. Berry énonça quelques-uns des griefs que l'on attribue à l'octroi, en critiquant particulièrement le fait que l'on aboutit à un impôt sur la quantité et non à un impôt *ad valorem*.

Mais, représentant de la classe ouvrière, le député de Paris se préoccupait surtout des répercussions de la réforme sur le coût de la vie.

Avec les taxes de remplacement prévues, aucune amélioration n'était à envisager de ce côté-là. Et M. Berry de citer les chiffres suivants:

En 1897, à Paris, il s'est vendu 2 millions d'hectolitres de vin. A l'octroi, la taxe était de 18 fr. 87 par hectolitre, le rapport de 37.740.000 francs. Après la suppression, l'hectolitre sera frappé d'un droit de 5 fr. 50, soit au total, 11 millions. Il y a donc en apparence, un dégrèvement de 26 millions. Mais, en place, le commerçant devra trois licences: une licence au Trésor, une qui la doublera, une licence municipale.

Il y a, à Paris, 27.000 débitants de boisson; à 200 frs de licence, 5.400.000 francs; 1/30 de la valeur locative

(1) J. O. Chambre, 1897. M. BERRY.

estimée en moyenne à 2.500 francs, soit 2 millions 250.000 francs. Il faudra encore 85 francs par hectolitre d'alcool pur soit 9.900.000 francs. Pour combler le déficit, la loi a prévu une série de taxes sur des objets de luxe et sur les vélocipèdes, billards, etc... ce qui provoque cette pittoresque exclamation de M. Berry: « Pourquoi faire payer à ceux qui se promènent, les impôts dûs par ceux qui boivent ».

Le projet ne répondait à l'attente ni du public ni des parlementaires. On avait simplement voulu pratiquer une brèche dans cette digue qui s'appelle l'octroi et qui entoure les villes et, par cette brèche, permettre un écoulement plus facile de notre produit viticole, en supprimant le mouillage.

III. — LE REMPLACEMENT

Le remplacement était prévu par :

1° le doublement du droit d'entrée perçu par l'Etat sur les alcools ;

2° la licence *municipale* sur les établissements où l'on vend des boissons ; celle-ci comprenait un droit fixe et un droit proportionnel fixé à un trentième de la valeur des locaux occupés ;

3° des centimes additionnels aux quatre contributions directes ; le maximum était fixé à 20 ;

4° des taxes directes à établir sur les propriétés et sur les objets mobiliers situés dans la commune.

Une économie était-elle réalisée ? Il semble bien que non, car les agents préposés à la perception des droits devaient être maintenus pour les autres denrées. Il en

était de même pour ceux qui étaient spécialement chargés de la répression de la fraude pour le compte de l'Etat.

IV. — INCONVÉNIENTS DES TAXES NOUVELLES

A qui devait profiter la réforme? Le Maire de Lyon, bien placé pour répondre à cette question, déclarait : « J'estime que la mesure proposée ira à l'encontre du but que l'on se propose et que sa mise en vigueur est de nature à mécontenter la plupart de nos concitoyens en raison de la répercussion qu'elle aura sur les impôts directs et sur les autres taxes locales. Seuls, les grands débitants de boisson y trouveront avantage ».

L'ouvrier, dans les villes, achète le vin au détail. Le litre de boisson était grévé avant la réforme du droit d'octroi; il sera grévé dans la suite par la licence municipale que le débitant fera retomber sur le consommateur; si le prix du vin diminue de 2 ou 3 centimes, il n'en résultera aucun profit pour ce dernier, car le commerçant ne consentira jamais une diminution pratique supérieure au dégrèvement dont il bénéficie. Pour obtenir un résultat appréciable, il aurait fallu que le prix du litre diminuât au moins d'un sou.

Quant aux classes moyennes qui achètent le vin en fût, vont-elles être avantagées par la nouvelle législation? Sans doute paieront-elles le vin moins cher, mais ce sont elles surtout qui supporteront les 20 centimes prévus, et les taxes directes à établir sur les propriétés et sur les objets mobiliers.

Et la loi se révèle injuste sur un autre point. En instituant un droit sur la valeur locative, on ne va pas, par

le fait même, frapper les établissements qui débitent le plus de vin ; car, dans les grandes villes la consommation du vin se fait surtout dans les comptoirs, petits établissements qui ne paient qu'une valeur locative très faible.

Ce sont donc ces comptoirs qui vont bénéficier de la réforme.

On peut dire aussi que le législateur de 1897 n'a pas fait œuvre de décentralisation administrative. En imposant aux communes la suppression des droits sur les boissons hygiéniques, il a alourdi la tutelle du pouvoir central. Les communes, en effet, ne sont pas libres de voter telle ou telle taxe énumérée par la nouvelle loi, elles sont tenues d'observer le processus qui leur est imposé ; elles ne peuvent pas, par exemple, voter des centimes additionnels avant d'avoir doublé le droit sur les alcools et établi la licence municipale ; elles ne peuvent voter des taxes directes que si les centimes additionnels sont insuffisants.

Ce projet présentait encore un autre inconvénient. En temps normal, il y a dans une ville, non seulement, la population stable qui consomme habituellement à l'intérieur de la ville, qui paie les impôts, mais encore une population flottante qui consomme accidentellement et qui ne paie pas d'impôts. L'octroi était supporté par les deux populations ; notamment les boissons étaient consommées en grande partie par les étrangers. Comment récupérerait-on les recettes ainsi perdues ? On fera supporter à la population stable, même les charges dues par la population flottante, évaluée pourtant à un dixième de la population totale.

Les auteurs de la loi ne méconnaissaient pas les imperfections de leur projet ; mais en 1897, on était à la

fin d'une législature et la Chambre ne voulait pas se séparer avant d'avoir résolu la question des octrois. Elle inaugurerait ainsi cette méthode néfaste qui consiste à voter un projet, même très imparfait, avec l'espoir que la Chambre suivante le reprendra et l'améliorera.

(C'est dans ce sens que se prononçait le rapporteur, M. Guillemet. Il affirmait que, par suite des lacunes du projet, on serait obligé d'examiner la suppression totale des octrois. « Lorsque les recettes auront diminué d'un tiers, déclarait-il, il ne sera plus possible de conserver un impôt qui nécessitera des frais de perception de 40 à 60 % du produit. Une suppression rapide et totale s'imposera nécessairement ».

Au point de vue pratique, le projet devait amener 103 millions de dégrèvement. Le maximum des droits sur le vin était ramené de 10 francs à 5 francs, et celui sur les bières de 15 francs à 5 francs par hectolitre.

V. — LES CONTRE-PROJETS

Trois contre-projets étaient déposés.

a) Le premier, de M. Vaillant, prévoyait la suppression de tous les droits d'octroi et leur remplacement par des centimes communaux et par l'imposition de la richesse acquise.

Ce projet, d'inspiration nettement socialiste, ne pouvait manquer d'être vivement combattu. Sans doute, ne prévoyait-il pas une obligation pour les communes, puisque l'article premier était ainsi conçu : « Les communes et la ville de Paris sont autorisées à supprimer tous les droits d'octroi ». Mais, une suppression totale ne saurait réussir qu'après quelques expériences. Or, les

essais de Lyon et de Dijon ne pouvaient être choisis comme exemples de succès. De plus, le remplacement par l'imposition de la richesse acquise soulève des problèmes qui dépassent singulièrement le cadre d'une loi sur les octrois.

b) Le second contre-projet était présenté par M. Jules Guesde. Dans le délai d'un an, les communes devraient supprimer les taxes sur les boissons hygiéniques et sur les denrées alimentaires. N'est-ce pas celui qui paie l'impôt qui doit le consentir? Or, l'ouvrier tient à ce que ce soient les denrées de première nécessité qui bénéficient de la suppression. On peut à la rigueur, se passer de boire du vin, on ne peut se passer des denrées alimentaires. On qualifie certains produits de boissons hygiéniques; en réalité, il n'y a aucune boisson alcoolisée qui mérite ce titre. Si le législateur a voulu une réforme démocratique, qu'il vote la suppression des taxes sur les denrées alimentaires.

Et, comme on faisait à M. Guesde le reproche d'aggraver la situation financière des communes, en supprimant des ressources considérables, le leader socialiste répondit en proposant le remplacement par des taxes « au gré des communes, sous réserve de l'acceptation par les électeurs directement consultés ».

Ainsi, il faudrait abandonner l'assiette et la perception de l'impôt aux caprices des Conseils municipaux. Sous prétexte de décentralisation administrative, on donnerait aux communes des pouvoirs qu'elles ne sont pas à même d'exercer. Quant au contrôle prévu, il ne saurait être admis; notre droit constitutionnel n'admet pas le referendum; et ce serait créer un referendum en matière financière que de demander aux électeurs l'acceptation ou le refus de certaines taxes. En vain,

objectera-t-on que les communes connaissent mieux leurs besoin que le Pouvoir central, que telle taxe qui convient à Melun ne conviendra pas à Nîmes; la plus libérale mesure de décentralisation administrative ne doit pas entraîner une atteinte au principe si sage que l'impôt puise sa source dans la loi, pas plus qu'en l'état actuel de notre Droit, nous ne pouvons admettre l'introduction du referendum en matière financière.

c) Le troisième contre-projet présenté par M. Berry, cherchait seulement à corriger les imperfections du texte qui était présenté à la Chambre. C'est ainsi qu'à l'article premier, il disposait que les communes seraient libres de supprimer leurs droits d'octroi dans l'année qui suivrait la promulgation de la loi. Il prévoyait aussi, et par là il conciliait deux thèses opposées, que les communes auraient la liberté de choisir les taxes de remplacement, sous réserve de l'approbation législative.

Autant la solution de M. Guesde nous paraissait dangereuse, autant celle-ci nous semble équitable. La ville de Paris, principalement intéressée, constatait par la voix du Préfet de la Seine que « les taxes sur les chiens sont d'un rendement défectueux parce que difficiles à percevoir. Pour les taxes sur les vélocipèdes, l'opinion publique y est opposée et demande leur suppression. Et d'autre part, le Conseil municipal est peu disposé à établir la licence municipale, ni à voter des centimes additionnels. D'ailleurs, le rendement des taxes était estimé à 5.288.000 francs et les centimes additionnels à 9.762.415 francs; la taxe sur les vélos à 928.585 francs. Donc, il fallait renoncer à 15.979.000 francs.

L'article premier du contre-projet de M. Berry fut adopté.

V. — MAXIMA DES DROITS D'OCTROI

Les maxima des droits sur les boissons hygiéniques étaient ainsi fixées (art. 2) :

<i>Population agglomérée des Communes</i>	<i>Vins en cercle et en bouteille</i>	<i>Cidres, bières, poirés, etc.</i>
De 4.000 à 6.000 habitants	0,55	0,35
De 6.001 à 10.000 habitants	0,85	0,50
De 10.001 à 15.000 habitants	1,15	0,60
De 20.001 à 30.000 habitants	1,70	0,85
De 30.001 à 50.000 habitants	2 »	1,15
De 50.001 et au-dessus	2,25	2 »
Paris	4 »	1,50

Le nouveau texte prévoyait que les communes seraient autorisées à supprimer leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques (vins, cidres, poirés, hydromels, eaux minérales et bières), à partir du 31 décembre de l'année qui suivrait celle de la promulgation. A défaut de suppression totale, les communes seraient tenues d'abaisser les droits existants dans les limites des tarifs prévus à l'article 2.

Cette nouvelle rédaction, bien supérieure à la primitive, en ce sens qu'elle laissait une liberté relative aux communes et qu'elle comprenait les eaux minérales dans la liste des boissons bénéficiaires de l'exonération, n'en prêtait pas moins lieu à de violentes critiques.

On lui reprochait surtout les maxima établis à l'article 2; les représentants des pays où la bière constitue la boisson habituelle se plaignaient des tarifs qui la frappaient plus lourdement que les autres boissons; en vain objectait-on que l'article 2 ne prévoyait que des maxima, qu'il était loisible aux communes de n'établir que des droits moindres, que la loi poursuivait comme

but principal la suppression de tous les droits sur les boissons ; on répondait déjà à cette époque que par suite des difficultés financières, les communes se verraient obligées d'appliquer les maxima prévus par la loi et n'auraient, par suite, aucune disposition pour des diminutions ou une suppression complète.

VI. — LES TAXES VOTÉES

Dans son article 4, la loi prévoyait diverses taxes de remplacement :

a) *Elévation du droit sur l'alcool* jusqu'au double du droit d'entrée, décimes compris. Pour la ville de Paris, ce droit pourra être augmenté de 24 francs, en addition du droit actuel, ce qui portera le maximum à 85 fr. 20.

Dans l'esprit du Législateur, l'augmentation du droit sur l'alcool devait entraîner une diminution de l'alcoolisme, tout en procurant au Trésor municipal un supplément de recettes.

b) Au deuxième paragraphe, une *licence était établie à la charge des commerçants de boisson* en addition du droit de licence perçu pour le compte du Trésor.

Il existe, dans les grandes villes, deux catégories de débitants : ceux qui vendent exclusivement des boissons hygiéniques et ceux qui exercent ce commerce concurremment avec une autre industrie ou un autre commerce. Pour les premiers, on joindra un droit proportionnel basé sur la valeur locative des locaux occupés ; pour les autres, les locaux servant à l'industrie annexe seront exemptés du droit proportionnel. Ces derniers seront souvent les privilégiés de la loi ; on sait par exemple qu'à Paris, les Auvergnats se trouvent à la fois mar-

chands de charbon et marchands de vins ; l'espace nécessaire au commerce de vin est très restreint et se réduit parfois à celui qu'occupe un tonneau. Or, dans certains quartiers, le débit réalisé par ces commerçants, dépasse celui des établissements aménagés spécialement pour la vente des boissons. Il en résultera un bénéfice considérable pour tous les petits détaillants qui ne payeront presque rien en échange du bénéfice retiré de la suppression des octrois.

La classe aisée consomme du vin en bouteille ; aussi est-il équitable de frapper d'une taxe ce mode de consommation. C'est ce que prévoit le paragraphe qui impose une taxe de 30 centimes qui ne se cumulera pas avec celle applicable aux vins en cerele.

é) Dans son dernier paragraphe, l'article 4 frappe de taxes nouvelles *les chevaux, mulets, chiens, voitures, voitures automobiles, billards, etc...*

d) *Autorisation d'établir des taxes.* Nous attacherons une très grande importance à l'article 5, qui nous paraît répondre aux nombreuses critiques formulées lors des travaux préparatoires et qui *autorise les communes à établir des taxes directes et indirectes en remplacement de leurs droits d'octroi.*

Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons dit précédemment à savoir qu'il est bien difficile de trouver des taxes pouvant convenir au pays tout entier, que les besoins des communes ne sont pas les mêmes partout, et que, par suite, une certaine latitude est nécessaire.

Une autre préoccupation a inspiré le Législateur ; en permettant aux communes d'établir des taxes particulières, il a espéré activer la suppression générale des

octrois. Avec les impôts que leur concèdent les lois en vigueur, les municipalités peuvent pourvoir au remplacement des droits sur les boissons hygiéniques; mais elles ne sauraient envisager une suppression complète de leurs droits d'octroi.

« Si l'on voit tous les cinq ans, disait M. Gourju, sénateur du Rhône, une ville de France supprimer son octroi, je vous laisse à penser combien de siècles seront nécessaires pour que la réforme soit entièrement accomplie. »

Mais l'article 5 n'avait pas entendu laisser aux communes une liberté complète; tout d'abord, il affirmait le principe que la création de ressources ne peut provenir que de la loi et, en conséquence, exigeait l'approbation législative pour conférer la légalité aux taxes destinées à remplacer les droits d'octroi.

Ensuite, la loi limite la liberté des communes en indiquant qu'elles ne pourront lever des taxes directes que sur les produits et objets situés dans la commune; que ces taxes « seront proportionnelles et qu'elles s'appliqueront à tous les objets ou à toutes les propriétés de même nature ».

La mise en œuvre de ces dispositions entraîne une révision totale des tarifs d'octroi sur les boissons hygiéniques. Le délai de révision est fixé à deux ans à partir du 1^{er} janvier qui suit la promulgation de la loi.

e) *Dispositions spéciales de la loi.* Dans son dernier paragraphe, l'article 5 prévoit un cas bien problématique: celui où les taxes de remplacement autorisées dépasseraient le montant du dégrèvement total; l'exéc-

dent pourrait être alors employé au dégrèvement d'autres objets soumis à l'octroi.

Mais, certaines communes n'avaient pas établi de taxes sur les boissons hygiéniques, par suite des dépenses que réclament l'établissement d'un octroi. Pourront-elles établir *un droit de licence municipale* ou percevoir un droit proportionnel ? La question aurait pu donner lieu à discussion, c'est pourquoi dans l'article 7, le Législateur autorise toutes les communes à utiliser l'article 4.

La loi étant une étape dans la suppression complète des octrois, on comprend que l'article 8 énonce l'interdiction d'établir des taxes d'octroi sur les vins, cidres, hydromels, bières, dans les communes qui n'en ont pas établi avant la promulgation de la loi. Dans un but d'équité, les communes dont les tarifs sur les boissons hygiéniques n'atteignent pas les maxima prévus sont autorisées à les porter au maximum.

Une des principales difficultés présentées par l'octroi dans *les villes de garnison*, consiste dans la redevance payée par les communes à l'Etat, en compensation des droits perçus au titre de l'octroi. Mais la suppression de certaines taxes doit entraîner en contre-partie, la suppression de la redevance communale. Aussi, à l'article 9, la loi décide que « les villes qui supprimeront l'octroi obtiendront dans les conditions indiquées par l'article 10 de l'ordonnance du 5 août 1818, pour le paiement des frais de casernement, une réduction égale pour chaque homme de troupe au montant des droits dégrévés en prenant pour base les deux tiers du taux de la consommation moyenne de la population soumise à l'octroi ».

II. — QUE FAUT-IL PENSER DE LA LOI DE 1897

Reconnaissons d'abord l'effort réalisé par le Parlement. Sans doute, le chemin parcouru, pour une suppression complète des octrois, ne paraît pas considérable; ce n'est même pas une étape à proprement parler, puisque le but avoué de la loi est seulement de rendre plus importante la consommation des vins français et que la suppression des droits sur les boissons hygiéniques n'est qu'un moyen de développer cette consommation. Mais, par les possibilités qu'elle laisse entrevoir, par les taxes nouvelles qu'elle énumère, elle semble annoncer une loi plus complète sur les ressources communales.

Quant aux taxes elles-mêmes, elles ne sauraient apporter aux communes des ressources considérables.

A Paris, le Préfet de la Seine, et le Conseil municipal, reconnaissaient l'impopularité des taxes sur les vélocipèdes, signalaient la difficulté de perception des taxes sur les chiens et ne cachaient pas les protestations des populations relatives au droit de licence. Et dans les villes de moindre importance, la même émotion se trouvait provoquée par les taxes sur les chevaux et mulets.

Nous avons signalé le gros intérêt à imposer la propriété bâtie. Pour entreprendre une réforme durable, il aurait fallu que les Conseils municipaux puissent taxer les biens fonciers sans être obligés de réclamer une autorisation législative.

Enfin, les divers orateurs au cours des débats à la Chambre s'étaient plaints de ne pouvoir mettre une taxe « ad valorem » sur les boissons. Or, il semble que le meilleur moyen d'obtenir une taxation proportionnelle,

onsiste à frapper le contribuable suivant la valeur locative de son logement : « En effet, plus il est riche, plus il est luxueusement logé, plus il donne de réceptions et par suite, plus il achète le vin cher » (1).

En résumé, la loi du 29 décembre 1897 a eu pour résultat pratique d'apporter de plus grandes facilités dans la circulation des vins français ; elle a permis la répression de certaines fraudes ; aux communes, elle n'a pas apporté de ressources intéressantes ; enfin, elle a pratiquement entraîné la mise en sommeil de la réforme définitive des octrois et celle des finances communales.

Ce n'est que vingt-neuf ans plus tard, qu'un nouveau pas sera tenté dans ce sens. Et cela nous amène à l'étude de la loi du 13 août 1926.

(1) J.O. Chambre 1897, M. Berry.

Chapitre VII

LA LOI DU 13 AOUT 1926

I. — NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DES FINANCES COMMUNALES

En 1903, le montant des finances communales s'élevait à 780 millions. En 1923, il atteignait 7 milliards de francs; dans le même temps, la dette publique passait de 3.834 millions à 9.229.501.550 francs. Il ne devenait pas douteux que les finances communales avaient besoin d'une réforme. En effet, au cours de la guerre et des années suivantes, les communes ont vu leurs charges augmenter dans des proportions considérables. Les dépenses d'assistance, les travaux d'amélioration tels que : adduction d'eau, électrification des campagnes, les transformations de divers services se sont développés au cours de ces vingt années.

D'autre part, la réforme des octrois qui devait s'effectuer dans un délai très court, affirmait-on en 1897, restait en suspens et la campagne contre cette institution redoublait d'intensité.

En 1920, le Parlement se préoccupait de la question. Une commission était instituée au Sénat pour rechercher le moyen de venir en aide aux communes et aux départe-

tements. Cette Commission se divisait immédiatement en trois sous-commissions chacune ayant une mission très particulière: la première, présidée par M. Jamme-ney, avait pour objet l'étude des fonds communs. Mais, par suite du désaccord entre cette sous-commission et la Commission spéciale de la Chambre, ses travaux ne devaient pas aboutir. La deuxième sous-commission devait rechercher comment remplacer le principal fictif des « quatre vieilles » pour l'établissement des centimes communaux et départementaux. Là aussi la question devait traîner en longueur et n'aboutir que beaucoup plus tard.

Enfin, la troisième, que présidait M. Dausset, avait pour mission de rechercher des ressources nouvelles pour les budgets départementaux et communaux. Celle-ci, plus heureuse que les autres, avait le bonheur de voir ses études se transformer en projet de loi... cinq ans après l'ouverture de ses travaux. Ce projet devait devenir la loi du 13 août 1926.

II. — LES TAXES DE LA LOI DE 1926 (1)

La loi du 13 août 1926 prévoit vingt-trois taxes différentes. Est-ce à dire que l'on a imposé tout ce qui présente une possibilité de rapport pour les finances publiques? Certainement pas, car lors des travaux préparatoires, d'autres taxes, très nombreuses, proposées au Législateur, furent écartées pour des raisons diverses. Mais le temps passe vite et, tandis que le profit tiré de

(1) En raison de son importance, le texte de cette loi a été mis en Appendice.

quelques-unes de celles qui furent adoptées, diminue d'année en année (c'est le cas pour la taxe sur les chevaux et voitures de luxe), et que les besoins des communes se font de plus en plus pressants, il faudra bien, lors de la réorganisation prochaine des finances communales, reprendre certaines de celles qui furent alors trouvées inopportunes.

Citons l'imposition *sur les salaires étrangers*. En dépit du chômage qui sévit en France, il y a encore chez nous de nombreux travailleurs étrangers; ils bénéficient des avantages extraordinaires qui sont attribués aux travailleurs français, et, par contre, sont exempts, en grande partie, des charges qui pèsent sur ces derniers. S'ils payent les impôts indirects auxquels nul ne peut échapper, ils ne sont pas, par suite de leur condition de passagers, pratiquement soumis à aucun des impôts directs. On ne saurait prétendre, en effet, que le droit qu'ils payent sur la carte d'étranger représente une compensation suffisante.

D'autre part, la suppression des octrois exonère sans contrepartie ces étrangers, d'impôts importants sur les denrées de consommations courante. Il est pourtant juste que, participant de très près à la vie de la nation, ils participent aussi à ses charges. Mais le problème est international, répond-on, et il faudrait craindre qu'une mesure appliquée isolément entraîne des représailles de la part des autres nations. On pourrait répondre à cette argumentation que la France n'a pas édicté à l'encontre des étrangers les mesures qu'ont prises beaucoup d'autres Etats. Quoiqu'il en soit, il ne fait pas de doute que le principe sera posé un jour ou l'autre et qu'il

restera à le faire entrer dans la pratique, ce qui, évidemment, soulèvera d'autres difficultés.

L'imposition sur le *chauffage central* avait été également proposée en 1926; il ne semble pas que cette taxe doive être prise en considération; celui qui bénéficie de ce moyen de chauffage paye un loyer assez élevé et, par suite, il verse au Trésor, sous une autre forme, la taxe qui lui aurait été demandée directement.

Bien plus intéressante nous paraît la taxe sur les *enseignes lumineuses*. On sait que dans les grandes villes, de nombreuses maisons ont développé ce moyen de publicité. Le rendement commercial paraît supérieur à celui de la presse et à celui de la publicité murale. Pourtant, il n'y a ici aucun droit de timbre. De plus, la publicité lumineuse nécessite une installation considérable; on a créé une taxe sur les balcons et saillies des immeubles, il n'y a rien que de très normal à ce que les installations électriques destinées aux enseignes soient frappées à leur tour. Pourtant ce n'est que dans la dernière discussion du projet que cette taxe fut incluse dans la loi.

Ne serait-il pas juste également d'instituer une taxe sur la publicité automobile? Depuis longtemps, les commerçants ont pris l'habitude de peindre sur les camionnettes servant à l'exercice de leur commerce leur raison sociale; on a considéré qu'il y avait là une enseigne; mais les enseignes étant exonérées du timbre, aucun droit n'est perçu sur celles des automobiles. Par la suite, ces automobiles ont porté des mentions nettement publicitaires; en raison de l'assimilation indiquée, elles se trouvent encore exemptées de droits. Avec le développement de la publicité et de l'automobile, il y

aurait là, nous semble-t-il, une source importante de ressources si toutes les enseignes publicitaires étaient frappées.

Et, si l'on veut frapper de droits nouveaux la publicité, n'y aurait-il pas lieu de l'atteindre même quand elle est faite par la voie de la radio?

Nous n'avons fait que mentionner quelques taxes qui nous ont paru réalisables sans frapper l'ensemble des contribuables déjà si lourdement atteints. Il faut, en effet, se soucier de ne pas détruire la matière imposable: or, avec l'ensemble des taxes de 1926, la même matière va se trouver exploitée par l'Etat, par le département et par la commune. N'est-il pas à craindre que, dans certains cas, les facultés contributives soient dépassées? Sans doute, le Gouvernement va contrôler l'établissement des taxes communales par le Préfet assisté des directeurs des services financiers. Mais, et l'exemple de la ville d'Alès que nous exposerons par la suite, le prouve, les autorisations sont données parfois à la légère. Aussi, est-il souhaitable que, dans l'avenir, on fasse une discrimination judicieuse entre les impôts d'Etat et les taxes communales et départementales.

Examinons maintenant les principales taxes de la loi du 13 août 1926:

1° *Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion*
Le paragraphe 4 de l'article premier prévoit une taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion. Faut-il entendre par là que toutes les sociétés et tous les lieux de réunion soient taxés? Il y a là encore plus d'exemptions que de cas soumis à la règle générale.

A ce sujet, rapportons-nous à la jurisprudence du Conseil d'Etat: « Ne sont pas assujetties à la taxe, les sociétés de bienfaisance et de secours mutuels, celles

exclusivement littéraires, agricoles, musicales, si les réunions ne sont pas quotidiennes ».

En s'en tenant à cette seule jurisprudence, il faudrait soumettre à la taxe les sociétés sportives. Or, la loi du 5 août 1871, article 7, dispose : « Ne sont pas assujetties à la taxe établie par l'Etat les sociétés ayant pour objet exclusif les jeux d'adresse ou exercices spéciaux tels que chasse, sport nautique, exercices de gymnastique, jeux de paume, boules, tir au fusil, au pistolet, à l'arc, à l'arbalète ».

Pratiquement, la taxe ne touchera qu'un nombre restreint de contribuables, puisque les sociétés littéraires, musicales, philanthropiques, et sportives, en sont exonérées. Mais les sociétés sportives qui ne visent pas seulement au développement du sport, mais qui ont également pour but de réaliser des bénéfices, jouissent-elles de l'exemption ? Les manifestations des sociétés professionnelles de football, sont déjà frappées par le droit des pauvres, les communes pourraient donc, semble-t-il, leur appliquer la taxe 4, car le but commercial dépasse la portée sportive de leur organisation.

Du reste, en cette matière, les communes jouiront d'une très grande liberté. En effet, les règlements d'administration publique peuvent statuer sur les maxima, sur les modalités d'assiette ou de perception, sur la confection des rôles, sur la question de savoir si la taxe sera établie sur le principal fictif ou sur les valeurs réelles, mais ne peuvent statuer sur le principe de la loi elle-même. Cependant, lorsque la taxe municipale vient s'ajouter à l'impôt d'Etat, elle doit subir le sort de celui-ci dans toutes ses règles et ses modalités.

Quant aux taxes nouvelles sans pendant dans la fiscalité d'Etat, il faudra bien que des règlements d'administration publique viennent préciser la portée exacte de la loi.

2° Pour la taxe n° 7, sur les balcons et les saillies des édifices, il est bien entendu que les monuments historiques sont exonérés de ce droit. Il est à craindre que cette taxe ne gêne le développement architectural ; les propriétaires qui font bâtir de nouvelles maisons tendent à supprimer toutes les saillies pour n'avoir pas à payer un impôt supplémentaire. Et si le Parlement, dans ses travaux préparatoires, a tenu à mettre en dehors les édifices classés comme monuments historiques c'est qu'il a redouté que de nouvelles charges sur ces constructions n'incitent les propriétaires à renoncer à l'entretien des saillies qui souvent donnent aux façades leur cachet pittoresque et caractérisent leur époque.

3° La *taxe sur les instruments de musique à clavier, pianos, orgues, harmoniums*, est prévue au n° 13. Cette taxe, à son tour, va être sujette à de nombreuses exonérations. Devant le laconisme du texte, quelques membres du Sénat émirent la crainte que les communes ne fassent pas bénéficier de l'exonération tous ceux qui, dans l'esprit de la loi devaient y avoir droit. On proposa donc de rédiger l'article comme suit : « Taxe sur les instruments de musique à clavier, pianos, orgues, harmoniums appartenant à des particuliers », ou encore, « ...sauf ceux qui se trouvent dans des établissements destinés à l'enseignement ou au culte ou en possession d'un professeur de musique ».

Dans le silence du Législateur, il faut se rapporter, pour l'interprétation, à la loi du 20 décembre 1920. L'ar-

tielle 3, paragraphe 3, relatif à la taxe sur les instruments de musique perçue par la ville de Paris, est ainsi rédigé : « Les instruments possédés par l'Etat, le département de la Seine, les établissements publics, les associations ou groupements de bienfaisance ou d'éducation populaire, les marchands de musique s'ils les destinent uniquement à la vente sont exonérés de la taxe ».

Les orgues étant des immeubles par destination et les établissements destinés au culte appartenant aux communes, il s'en suit que ces instruments ne sont pas soumis à la taxe. Du reste, le règlement d'administration publique a étendu l'exemption aux pianos et harmoniums destinés à l'exercice du culte.

4° Pour rester dans les instruments d'harmonie, examinons maintenant la taxe sur les « orchestriens, phonographes et instruments analogues ».

Une interprétation large permettrait de ranger sous le titre « instruments analogues » les appareils récepteurs de téléphonie sans fil. Et il faut reconnaître qu'à l'heure actuelle les possesseurs d'appareils récepteurs de T. S. F. sont beaucoup plus nombreux que les propriétaires d'orchestriens et de phonographes. Or, l'analogie est manifeste; pourquoi donc établir une distinction? Il est vrai que chaque détenteur de poste doit à l'Etat une somme annuelle de 50 francs. Mais il ne s'agit pas là, comme on pourrait le croire, d'un impôt à proprement parler. Cette redevance est destinée à assurer le fonctionnement des postes émetteurs appartenant à l'Etat; encore ne suffit-elle pas à couvrir tous les frais. En 1926, cette taxe n'existait pas; à ceux qui demandaient l'assimilation entre les appareils récepteurs et les phonographes, il fut répondu que si l'on faisait

profiter les communes de ressources nouvelles sans que l'Etat en fut le premier bénéficiaire, on portait atteinte à ses prérogatives et que, par ailleurs, on entreprenait le démembrement du monopole télégraphique.

La première raison ne saurait être admise en la matière, car dans la loi de 1926, nombreuses sont les taxes qui n'ont aucune correspondance avec les impôts d'Etat; d'autre part, on ne voit pas comment une taxe sur des appareils récepteurs risque de détruire un monopole d'Etat.

Avec plus de raison, on ajoutait: le grave problème de la radiodiffusion, doit être envisagé dans son ensemble; il ne faut pas que les communes, par une taxe inopportune, viennent entraver la réglementation future.

Maintenant que nous avons un statut de la radiodiffusion, il semble que la taxe communale en question pourrait s'appliquer sans danger; on soutiendra qu'avec le développement de la téléphonie sans fil, les appareils récepteurs sont entre les mains des classes moyennes et même ouvrières, qu'il ne faut pas accabler ces catégories de contribuables, que la taxe d'Etat et les frais d'entretien constituent des charges suffisantes; nous répondrons que dans toutes communes il y a maintenant de nombreux postes; par suite, en établissant une taxe minime, le rendement sera tout de même appréciable.

Mais, en ce moment, seuls, sont soumis à la taxe n° 22, les orchestrons et phonographes.

5° Au n° 14, on prévoit une taxe sur *les domestiques attachés à la personne* tels que précepteurs, préceptrices, gouvernantes. Le texte primitif s'arrêtait là. On voit tout de suite le grand nombre d'injustices qui pouvait résulter de cette limitation. Dans l'esprit général de la loi,

on taxe toutes les manifestations, de luxe; et, sans doute, posséder des domestiques attachés à la personne constituée, dans la plupart des cas, une preuve de luxe.

Cependant, un vieillard ne pourra se passer du concours permanent d'un domestique; un veuf avec des enfants en bas âge aura besoin d'une gouvernante; et, dans une famille de fonctionnaire, chargée de six enfants, dira-t-on que c'est un luxe que de faire appel aux services d'une bonne ?

Quant aux grands mutilés de guerre, va-t-on leur reprocher de se faire accompagner, alors que la loi sur les pensions les autorise à prendre quelqu'un pour ce service ?

Enfin, qu'entend-on par domestiques attachés à la personne ? Une nourrice est-elle attachée à la personne ? N'est-ce pas plutôt le contraire ?

Devant un texte aussi vague, on aurait pu chercher dans les lois autorisant les communes à percevoir des taxes, les exemptions prévues; c'est ainsi que l'on aurait trouvé ce texte dans la loi du 29 décembre 1920 à l'article 3 (loi autorisant la ville de Paris à percevoir des taxes): « Seront exemptées de la taxe sur les domestiques: l'Etat, le département de la Seine, la ville de Paris, les établissements publics, les personnes qui, n'ayant qu'un seul domestique remplissent les conditions suivantes: être âgées de plus de soixante-dix ans, justifier qu'en raison de leurs infirmités et de leurs maladies, elles ne peuvent se passer de domestique (les invalides de guerre de plus de 100 % sont dispensés de toute justification), avoir à leur domicile deux enfants de moins de dix ans ou un ascendant de plus de soixante-dix ans ou une personne infirme à leur charge. L'exoné-

ration est portée à deux domestiques lorsque le nombre des septuagénaires, infirmes ou enfants de moins de 16 ans sera de quatre au moins. »

Le règlement d'administration publique, promettait le Ministre, s'inspirera des exemples de la ville de Paris pour prononcer les exonérations équitables. Mais le Conseil d'Etat a-t-il le droit de modifier le texte d'une loi?

Le dernier article prévoit bien que le Conseil d'Etat pourra prononcer des dégrèvements suivant la cote ou les charges de famille; mais peut-on affirmer qu'une exonération constitue un dégrèvement total?

La Haute Assemblée préfère un texte précis aux promesses d'un Ministre et corrigea le texte primitif en ajoutant « ...à l'exception de ceux rendus indispensables par l'âge ou la santé de la personne ».

Il reste encore un cas intéressant sur ce sujet. Dans certaines familles, on garde au foyer les vieux domestiques, même quand ils ne peuvent rendre aucun service. Si ce texte doit s'appliquer à ces serviteurs, n'est-il pas à craindre que l'on ne décourage la générosité des maîtres?

Aussi, le titre de domestique ne doit pas être employé dans ce cas. Les maîtres ne peuvent alors être taxés, car les vieux serviteurs auxquels nous faisons allusion ne sont plus que des personnes assistées.

6° La taxe n° 17 prévoit un droit sur *l'exploitation ou la location de terrains de plaisance* et autres emplacements analogues.

Pareil texte peut rencontrer des interprétations divergentes; aussi, devons-nous, ici, encore, rechercher la portée exacte qu'a voulu lui donner le législateur.

Un terrain aménagé en vue du sport rentre-t-il dans la catégorie visée? Il est certain que les courts de tennis peuvent être taxés; en effet, les propriétaires de ces emplacements n'ont en vue bien souvent que le profit retiré par une location à l'heure ou au mois, et lors de la discussion devant le Sénat, M. Sari fit introduire dans l'article l'expression « et autres emplacements analogues » pour pouvoir frapper les courts aménagés sur des terrasses ». Mais les terrains occupés par des sports populaires ne peuvent entrer dans le paragraphe 17; ce serait aller contre la volonté du Législateur qui entend faire bénéficier les sociétés de football, et les sociétés analogues des plus larges exemptions.

Au surplus, si le texte porte les mots « tennis, golf », c'est qu'il entend ne taxer que les terrains destinés aux classes aisées ou riches.

Le terme « terrains de plaisir » reste tout de même vague. On ne saurait ranger sous ce vocable tous les terrains de plaisance. Ainsi un terrain qui ne servirait qu'à la famille du propriétaire ne devrait pas la taxe. Ce que le Législateur a voulu atteindre, c'est le profit retiré d'une location ou d'une exploitation, moyennant le paiement d'un droit d'entrée; si le public est admis à pénétrer sur certains terrains privés, le propriétaire doit une taxe proportionnelle.

Le texte primitif comportait une *taxe sur les coffres-forts loués dans les banques* ou les établissements de crédit. Pour asseoir cette taxe, on aurait été obligé de demander la liste des détenteurs de coffres à l'Administration de l'Enregistrement qui la possède pour l'accomplissement de sa mission légale. De ce chef, nous

croions qu'il y aurait des objections d'ordre légal à formuler sur la communication de cette liste aux Municipalités.

De plus, il y a grand avantage à développer l'utilisation des coffres-forts, car, en cas de décès du locataire, l'Administration de l'Enregistrement sera appelée à exercer un droit d'inventaire et possèdera, à ce moment, une arme utile pour la répression de la fraude.

Aussi, le Sénat a-t-il renoncé à établir une taxe de faible rapport et dont l'adoption aurait constitué un encouragement à la fraude fiscale.

7° La taxe sur les *chasses gardées ou réservées*, prévue au n° 21, mérite aussi quelques commentaires. Quelle différence existe-t-il entre une chasse gardée et une chasse réservée? Dans les premières, une police, assurée par le propriétaire, interdit la chasse de façon absolue. Dans les secondes, la chasse est réservée aux personnes autorisées par le propriétaire, la plupart du temps moyennant une certaine redevance. C'est le bénéfice retiré de cette redevance que le Législateur a voulu frapper. Il semble donc, que lorsque le propriétaire ne retire aucun profit direct d'une chasse gardée, il ne doit pas être soumis à la taxe.

8° Au n° 18, *taxe sur les établissements de nuit*; il a été discuté pour savoir quelle définition devait s'appliquer aux établissements visés. On a pu craindre, en effet, que certains hôtels, qui reçoivent des voyageurs pendant toute la nuit soient soumis à cette taxe; de même, à l'occasion de certaines fêtes, les cafés obtiennent l'autorisation de rester ouverts toute la nuit. Doivent-ils payer la taxe? Certainement non, il ne fait

pas de doute que la dénomination « établissements de nuit » désigne les lieux de plaisir et ne saurait, en aucun cas s'appliquer aux hôtels ou aux cafés ordinaires.

9° La dernière taxe prévue est celle sur *le colportage* : il s'agit d'une sorte de licence municipale de vente pour une durée déterminée de séjour dans la commune. Qui va-t-on frapper ? Crainquebille ou le commerçant qui promène d'abondants échantillons dans une luxueuse automobile ? Sera-ce le triporteur, boucher ou boulanger, ayant boutique fixe, mais allant livrer à domicile ? Non. Il s'agit d'une taxe, distincte du droit de stationnement, sur les forains pendant l'exercice de leur commerce sur le territoire de la commune. En y entrant, ils devront se munir d'une licence conformément à l'arrêté municipal réglementant cette matière.

10° Nous avons gardé pour la fin les quatre taxes les plus importantes : taxe sur le revenu net des *propriétés bâties*, taxe sur le revenu net des *propriétés non bâties*, taxe sur la *valeur locative des locaux d'habitation*, taxe sur la *valeur locative des locaux servant à l'usage d'une profession*.

Ce sont les taxes qui apporteront le plus de ressources, car elles frapperont le plus grand nombre de contribuables.

Remarquons, en passant, que le Législateur a employé le mot de *taxe* alors qu'il s'agit de véritables impôts.

Ces taxes présentent avec les centimes des ressemblances frappantes :

a) *Assujettis*. Dans une commune, les taxes sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties, ainsi que

celles sur la valeur des locaux servant à l'habitation et à l'exercice d'une profession atteignent les mêmes éléments que ceux qui supportent les centimes. Lors de la discussion de la loi au Sénat, M. Laboulbène a dit de ces impositions germaines qu'elles constituaient une sorte de centime additionnel, quelque peu fardé, auquel autorisation était donnée de prendre un pseudonyme; et, parlant de la taxe d'habitation, le rapporteur, M. Marraud, signalait qu'elle ne différait guère de la mobilière à laquelle elle s'ajoutait.

La circulaire du 16 novembre 1927 de la Direction des Contributions Directes précise que « d'une manière générale, tant en ce qui concerne les personnes imposables qu'en ce qui a trait à la détermination des locaux, à raison desquels elle est due, la nouvelle taxe (d'habitation) se présente comme étroitement liée à la contribution mobilière. C'est, en particulier, d'après les règles applicables pour l'établissement de cette dernière que sera appréciée la situation de chacune des personnes, ayant la disposition de locaux d'habitation meublés, dans la commune ».

Pour la taxe sur les locaux professionnels, la même circulaire expose qu'elle est calculée sur la valeur locative qui sert de base au droit proportionnel des patentes et qu'elle comprend les mêmes exemptions. « Les dispositions du texte réglementaire qui rattachent cette taxe au droit proportionnel des patentes sont absolues et ne laissent aucune latitude aux autorités locales. Celles-ci ne peuvent, dès lors, consentir aucune exemption particulière, totale ou partielle, en faveur de certaines catégories d'assujettis et de locaux, ni prévoir l'imposition de locaux professionnels, qui, conformément au

tarif annexé à la loi du 19 avril 1905 ou aux arrêtés d'assimilation en vigueur dans le département, sont exemptés du droit proportionnel des patentes ».

b) *Taxes additionnelles et taxes autonomes.* Sur ces quatre taxes, deux sont additionnelles à des impôts effectivement recouvrés par l'Etat : les deux taxes foncières. Par contre, les deux taxes sur les valeurs locales ne sont pas additionnelles à des impôts d'Etat ; on peut dire qu'elles sont autonomes.

En cas de modifications apportées à l'assiette des impôts d'Etat, les deux taxes foncières, par le fait même qu'elles sont additionnelles, suivront le sort des impôts d'Etat, sauf dispositions législatives contraires ; ainsi, toute décharge ou réduction opérée sur les contributions d'Etat doit être étendue aux taxes.

c) *Maxima.* Il n'y a pas de limites aux centimes additionnels ; la loi annuelle sur les impositions départementales et communales paraît bien fixer un maximum ; en réalité, elle a uniquement pour objet de fixer le plafond des centimes que les Conseils municipaux peuvent voter *sans autorisation*. Moyennant une autorisation, qui est généralement accordée par le Préfet, le Conseil municipal peut donc établir un nombre de centimes considérable.

Au contraire, les taxes de la loi du 13 août 1926, ne peuvent, en principe, dépasser un certain maximum qui a été fixé au quart de l'impôt d'Etat.

Cependant, il convient de remarquer que la loi a prévu des dérogations à ces maxima. A titre exceptionnel, des dépassements peuvent être autorisés par décret en

Conseil d'Etat. Cette disposition applicable aux taxes foncières mérite d'être soulignée.

Les centimes additionnels, à part quelques rares exceptions, frappent obligatoirement quatre catégories de contribuables : les propriétaires de bien bâtis et non bâtis, les habitants, les commerçants ou industriels.

Il peut en être autrement par le jeu des taxes nouvelles parce que le Conseil municipal peut n'instituer qu'une de ces taxes sans faire appel aux autres. L'Assemblée municipale peut donc surcharger, dans des proportions plus ou moins considérables, une catégorie déterminée de contribuables.

d) *Taxes foncières*. Les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties sont établies sur les revenus nets qui servent de base aux impôts d'Etat. Au contraire, les centimes sont additionnels à un principal fictif qui n'est qu'une quote-part de l'impôt d'Etat ; de la sorte, les taxes, calculées directement sur les revenus nets, augmentent sensiblement lors de chaque révision exceptionnelle, tous les dix ou vingt ans.

e) *Taxe d'habitation*. La taxe d'habitation, tout comme la contribution mobilière est calculée d'après la valeur locative des locaux. C'est un impôt de quotité, tandis que la contribution mobilière est un impôt de répartition. Il s'ensuit donc toute une série d'interventions du Conseil général, des Conseils d'arrondissements et de la Commission des répartiteurs pour l'établissement du principal de cette contribution, interventions qui ne se produisent pas pour la taxe.

La taxe est calculée d'après la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle, telle qu'elle est déterminée par le Contrôleur des Contributions di-

rectes assisté de la Commission des répartiteurs. L'exonération ou la *réduction* peut, d'après le décret du 11 décembre 1926, être opérée dans toute commune où elle a été votée par le Conseil municipal. Cette *réduction* ne peut excéder le quart du loyer moyen. En outre, sont exemptées de la taxe les personnes non reconnues imposables à la contribution mobilière.

f) *Taxe professionnelle*. La taxe sur les locaux professionnels ne porte que sur un élément atteint par la contribution des patentes : la valeur locative qui sert de base au droit proportionnel. Les centimes additionnels à la patente comportent en outre, un droit fixe qui varie suivant la nature de la profession.

Il en résulte que si l'on considère isolément la catégorie des patentés, les répercussions de la taxe ne seront pas les mêmes que celles des centimes additionnels aux patentes.

Le remplacement de la contribution des patentes, par la taxe professionnelle, serait donc de nature à apporter, parmi la catégorie des contribuables patentés, des perturbations considérables, les uns étant détaxés et les autres surtaxés.

III. — LA PROGRESSIVITÉ DANS LA LOI DE 1926

a) *Principe de la progressivité* :

On sait que les impôts peuvent être proportionnels ou progressifs. Une taxe est proportionnelle quand elle suit exactement la valeur de l'objet taxé. Ainsi une taxe de 3 % sur les valeurs mobilières par exemple rappor-

tera 30 francs si la matière imposable présente une valeur de 1.000 francs. La taxe proportionnelle n'est donc qu'un pourcentage prélevé sur la fortune du contribuable.

Avec la progressivité, ce pourcentage varie. Faible, pour les petites fortunes, il augmente, si l'étendue de la matière imposable augmente. Ainsi, un prélèvement de 1 % pour les fortunes inférieures à 1.000 francs sera de 2 % pour celles de 1.000 à 10.000, de 3 % de 10.000 de 50.000, de 4 % de 50.000 à 100.000, etc. De la sorte, *on applique le principe que l'impôt ne doit pas frapper dans la même proportion le riche et le pauvre*. Avec le système proportionnel, le riche est taxé exactement comme celui qui ne possède qu'une fortune de faible étendue. Appliqué strictement, ce système aboutit à des impôts extrêmement lourds pour les petits et moyens contribuables, alors que les assujettis les plus fortunés sont relativement peu touchés.

Il en résulte que pour faire face à ses besoin, l'Etat doit frapper d'un taux très lourd toutes les matières imposables.

Un contribuable ayant 10.000 francs de revenus frappé de 10 % payerait 1.000 francs d'impôts, tandis que celui qui jouirait d'un million de revenus n'aurait à déboursar que 100.000 frs. On conviendra aisément que le premier à qui il ne restera que 9.000 francs, souffrira beaucoup plus que le second qui disposera encore de 900.000 francs. Le système progressif apparaît donc comme le plus équitable; c'est du reste celui qui est adopté dans la plupart des législations. Cependant, la solution proportionnelle joue encore dans certains impôts.

Citons une application intéressante de la progressivité, celle réalisée à l'occasion du prélèvement sur les traitements des fonctionnaires, par les décrets-lois; les sacrifices demandés n'ont pas été les mêmes pour toutes les catégories. Aux plus modestes, le taux appliqué était relativement bas, pour les plus favorisés, sur certaines tranches d'émoluments, il atteignait près de 30 %.

Nous avons essayé, par ces courtes et forcément incomplètes explications, de présenter la question sous son aspect théorique et général; nous allons maintenant montrer les difficultés rencontrées pour l'application de la progressivité à un cas particulier: les taxes municipales.

b) *La progressivité dans les finances locales:*

Lorsque la progression s'applique à l'ensemble des ressources du contribuable (impôt général sur le revenu) ou à l'ensemble d'un patrimoine (impôt successoral), elle se comprend parfaitement et nul ne songe à en contester l'équité. Elle ne se justifie pas, quand elle frappe, non l'universalité des biens, mais des catégories de biens ou des signes qui n'ont aucun rapport avec l'ensemble des facultés du contribuable.

M. Marraud traduisait cette opinion en disant: « La légitimité de la progressivité nous paraît indiscutable quand elle s'exerce sur la totalisation des ressources du contribuable. Mais la progression se comprend plus malaisément quand il s'agit non plus de l'appliquer au régime global du contribuable, mais de l'introduire dans une taxe particulière; dans ce cas, en effet, et pour des raisons qu'il est facile de dégager, l'opération taxée

peut n'être pas représentative des facultés financières réelles de l'assujetti ».

Un sénateur particulièrement au courant des finances communales, M. Sari, rapporteur de la Commission d'administration communale, formulait un avis analogue: « Il n'est pas possible d'admettre la progressivité dans un système de taxes locales qui doivent demeurer strictement proportionnelles; la progressivité, instrument délicat, ne peut s'appliquer qu'à des impôts de superposition perçus au profit de l'Etat ».

Et M. Raiberti de résumer toutes les objections contre une progressivité introduite dans les finances locales dans cette formule lapidaire: « La progressivité doit porter sur les personnes et non sur les choses ».

Illustrons cette affirmation d'un exemple. Dans une commune, il existe deux propriétaires: l'un ne possède qu'un immeuble, mais par ailleurs, détient une immense fortune mobilière; l'autre, par contre, a placé tout son avoir sur trois immeubles situés dans la même commune; avec le système progressif, celui-ci sera taxé plus lourdement que le premier, bien que moins riche. On en arrive donc à l'inégalité des sacrifices; on pourrait même dire que, de la sorte, les charges seront inversement proportionnelles aux facultés contributives des assujettis. Et pourtant nous avons vu que la progressivité visait à une répartition plus équitable du fardeau des impôts.

c) Il conviendrait donc d'écarter la progressivité des finances locales.

Avant la loi de 1926, quelle était la législation en la matière?

La question n'était pas nouvelle devant le Parlement; à plusieurs reprises et pour des cas isolés, on avait introduit la progression dans la fiscalité communale. Ainsi, le Conseil municipal de Paris avait voté une taxe proportionnelle sur les locaux meublés; lorsque l'autorisation fut sollicitée devant le Sénat, la progressivité fut introduite (1 % pour les chambres d'hôtel entre 25 et 30 francs, 2 % pour les chambres entre 50 et 75 frs, etc...).

La taxe sur les automobiles suivait la progression de la taxe d'Etat. La ville de Saumur ayant institué une taxe sur le revenu net des immeubles servant de base à la contribution foncière, la progression fut établie de la façon suivante: 4 % du revenu entre 0 et 1.500, 5 % au-delà.

A Orléans, une taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation fut créée dans des conditions analogues: au-dessous de 500 francs, 12 francs; de 500 à 1000 frs, 18 francs; de 1000 à 2.000, 30 francs, etc...

Mais, il s'agit là de taxes nettement déterminées, d'une application restreinte. De plus, quand le Parlement contrôle, en toute indépendance, les taxes municipales, il semble qu'il y a peu d'inconvénient à ce qu'il les rende progressives. Mais est-il prudent qu'il délègue, dans un but de décentralisation, les pouvoirs législatifs en matière financière à des Conseils municipaux sous la seule réserve de l'approbation préfectorale? Si les Assemblées locales sont tenues par des règles très strictes, l'intérêt des contribuables se trouve sauvegardé; mais si le texte de loi se borne à prévoir que les taxes seront progressives, il faut craindre que de graves abus en résultent.

On objectera que les règlements d'administration publique ont pour objet de préciser la portée exacte de la loi, ne vaudrait-il pas mieux que la loi fût assez précise par elle-même pour ne pas susciter d'interprétations divergentes?

Et s'il faut d'autres citations pour montrer le danger de la progressivité appliquée aux finances locales, nous invoquerons l'autorité de M. Bienvenu-Martin qui déclarait : « La progression paraît admissible quand il s'agit de frapper le revenu ou la richesse acquise, il n'en est pas de même quand il s'agit d'actes sans rapports directs avec le contribuable ».

L'honorable sénateur ajoutait : « Le propre de l'impôt progressif, sa raison d'être est de mesurer la charge fiscale aux facultés du contribuable; le taux de l'impôt augmente à mesure que le revenu de la fortune augmente » (1), pour conclure que l'application de la progressivité dans le cas de la loi de 1926 aboutirait justement au résultat contraire.

Si elle avait été votée pour toutes les taxes prévues dans la rédaction primitive, la propriété immobilière en aurait été accablée. Ainsi, un immeuble aurait payé : 18 % à titre de contribution pour l'Etat, de 12 à 30 % à titre de centimes additionnels communaux et départementaux, une taxe communale et une taxe départementale, toutes deux progressives, une autre taxe progressive, si l'immeuble présentait le caractère de maison de plaisance et enfin une taxe de même nature si la maison était meublée. De sorte que cet immeuble aurait

(1) *J. O. Sénat*, 1926.

été taxé sept fois en tout et quatre fois par des taxes progressives.

En vain objectait-on que la progression présentait un caractère facultatif, qu'elle n'était pas une obligation inscrite dans la loi, le Sénat ne voulut pas maintenir la rédaction du texte présenté par la Chambre et qui portait dans le dernier paragraphe de l'article premier : « ...les taxes directes ou indirectes proportionnelles ou progressives ».

Les mots « proportionnelles ou progressives » furent supprimés dans le texte adopté. Nous croyons qu'en agissant de la sorte, la Haute Assemblée a sauvegardé les intérêts des contribuables ; par là même, elle a condamné l'application de la progressivité à des taxes particulières, affirmant par son vote que la progression ne peut être admise que pour atteindre l'universalité de la fortune et non pour en frapper tel ou tel signe particulier.

IV. — L'ŒUVRE DE DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE DE LA LOI DE 1926

a) *La tutelle administrative de la loi du 5 avril 1884 et ses inconvénients :*

La loi de 1884 soumettait les communes et la ville de Paris à une tutelle très étroite surtout en matière financière ! C'est ainsi que le principe « l'impôt ne peut prendre sa source que dans une loi », obligeait les Municipalités à attendre une approbation législative avant de mettre en recouvrement une taxe votée.

Pour la ville de Paris, la protection du Législateur s'exerçait avec plus de sollicitude encore. Et, il est

normal que dans une ville dont le budget égale en importance celui d'un petit Etat, on ne laisse pas, sans contrôle, la gestion financière à un Conseil municipal, c'est-à-dire à une assemblée élue directement et qui peut avoir des tendances démagogiques. S'il y a des partisans de la suppression du Sénat, on reconnaît cependant qu'il est le dernier rempart contre le gaspillage financier. Mais le Conseil municipal de Paris n'a pas à compter avec une assemblée élue au deuxième degré pour freiner ses prodigalités. Si donc l'on veut protéger les contribuables, le contrôle législatif s'impose.

Mais, ces précautions n'ont-elles pas nui aux contribuables plus qu'elles ne les ont réellement protégés?

En matière d'emprunt, que s'est-il souvent passé? Le Conseil municipal vote un emprunt nouveau. Le Parlement ne donne son approbation que treize mois plus tard? A ce moment, on peut ne pas être dans le climat voulu pour la réussite de l'opération; la souscription risque de ne pas être couverte et il peut se produire des cas où le taux prévu doit être augmenté.

En 1925, le Conseil général de la Seine décide la prorogation pour cinq ans de 9 centimes additionnels aux patentes, aux mobiliers. Dix mois sont nécessaires pour que sa décision soit sanctionnée par le Parlement.

En 1925, le Conseil général de la Seine vote plusieurs centimes : 72 pour les besoins généraux, 4 pour les travaux de protection contre les inondations; l'approbation ne devait intervenir qu'à la fin de 1926.

Mais, il y a un inconvénient plus grave. On sait que, pour simplifier le travail du percepteur, et d'autre part, pour rendre au contribuable le contrôle plus facile, on a groupé dans un rôle unique toutes les charges foncières

pesant sur le propriétaire du fait de l'Etat, du département, de la commune: taxe des biens de main-morte, centimes additionnels communaux ou départementaux, taxes foncières, taxe sur la valeur en capital, taxe de *balayage*, impôt foncier..., etc...

Pour percevoir l'une de ces taxes, il faut que les autres soient percevables, c'est-à-dire, pour celles de la ville de Paris ou du département de la Seine, que le Parlement ait donné son approbation.

C'est le cas de 1926 où le Gouvernement n'a pu encaisser l'impôt foncier, des taxes étant en suspens devant l'une des Assemblées.

En ce qui concerne la date de la perception de taxes par les communes, il faut rappeler que l'Etat leur avance, sans intérêt, (art. 20 de la loi du 18 juillet 1892) les sommes qui leur correspondent. En effet, pendant la période écoulée entre l'ouverture de l'exercice et l'émission des rôles, *a fortiori* pendant la période qui va du début de l'année financière au moment où l'impôt est effectivement recouvré, les trésoreries des collectivités secondaires, notamment celles du département de la Seine et de la ville de Paris, se trouvent insuffisamment alimentées par les autres chefs de recettes; elles ont donc besoin d'être secourues.

Cette avance est effectuée selon les règles suivantes:

L'Etat évalue ses débours d'après les recouvrements effectués pendant la période correspondante de l'année précédente. Les textes qui régissent ces opérations sont contenus dans les lois du 18 juillet 1892, du 28 juin 1918, du 31 juillet 1920. C'est ainsi qu'en 1926, le département de la Seine a perçu 157 millions, la ville de Paris, 83 millions.

L'Etat, dont les difficultés de trésorerie augmentent d'année en année a donc dû décaisser ainsi 240 millions sans intérêt. On voit par là que la tutelle administrative sur la ville de Paris, excellente en principe, conduit néanmoins à une augmentation des charges de la ville et à une perte certaine pour le Trésor.

b) Les dispositions nouvelles de la loi:

Dans quelle mesure la loi de 1926 a-t-elle remédié à ce fâcheux état de choses? L'article 2 de la loi dispose que l'article 40 de la loi du 10 août 1871, modifié par celle du 30 juin 1907, sera applicable au département de la Seine. Par là, il sera soustrait à la nécessité qu'il subit de demander l'autorisation législative pour s'imposer des centimes extraordinaires, tout en se tenant dans la limite des maxima fixés par la loi.

Sans doute, la réforme ne met pas fin à tous les inconvénients que nous avons signalés; le but de la loi serait singulièrement dépassé, si la question des taxes avait amené une réforme des finances de la ville de Paris et du département de la Seine. Mais il semblait paradoxal que la loi édictât des maxima en maintenant l'obligation de demander au Parlement l'autorisation de rester dans ces maxima. En permettant au département de la Seine de voter des centimes additionnels dans les limites prévues, les Chambres ont amorcé une réforme qui aurait mérité d'être poursuivie.

Et il ne nous reste plus maintenant qu'à prendre un exemple de suppression d'octroi: celui de la ville d'Alès qui va nous permettre de concrétiser la structure juridique des taxes de remplacement.

DEUXIÈME PARTIE

DIFFICULTES D'APPLICATION PARTICULIERES A LA VILLE D'ALES

Chapitre Premier

LA SUPPRESSION DE L'OCTROI A ALES

I. — LA SUPPRESSION EST RÉALISÉE

La population alésienne, essentiellement ouvrière, réclamait depuis longtemps la suppression de l'octroi. Les diverses municipalités qui avaient dirigé les affaires publiques, sans manifester d'hostilité au projet, avaient reculé devant une réalisation qui s'avérait difficile. En 1925, les élections amenaient à l'Hôtel de Ville, une municipalité communiste. Une des premières réformes des nouveaux édiles fut justement celle de l'octroi.

Le 23 octobre 1925, le Conseil municipal, après avoir écouté l'exposé du rapporteur, votait la suppression de l'octroi et la création de ressources permanentes, pour suppléer à la perte de recettes résultant de cette suppression.

Dans le rapport présenté, il était dit :

« La perception de cet impôt (celui de l'octroi), nécessaire, pour notre ville, une dépense de 25,11 % des recettes brutes...

» Il ne suffit pas de supprimer l'octroi, antidémocratique par excellence, mais il faut donner au budget municipal la possibilité de faire face aux dépenses y contenues. »

Le rapporteur entrevoyait pourtant la difficulté puisqu'il continuait ainsi : « Votre Municipalité et le Conseil municipal ne sont point libres d'appliquer les taxes de remplacement qui leur sembleraient le mieux appropriées à notre ville, car les communes sont sous la tutelle du Pouvoir central qui approuve ou rejette les taxes de remplacement votées par les Conseils municipaux ».

Le rapporteur aurait pu ajouter que le Législateur, par la loi de 1897, avait entouré ce remplacement, de restrictions telles que la réussite de l'opération semblait compromise d'avance. Plus que le Pouvoir central, en effet, la loi de 1897 allait susciter des difficultés à la commune d'Alès.

Après avoir souligné, comme il sied à un Conseil municipal qui entre en fonctions, que la négligence de la Municipalité précédente allait entraîner de nouvelles dépenses pour les contribuables, le rapporteur terminait son exposé général en annonçant qu'il fallait renoncer *aux emprunts* et autres moyens de fortune pour boucler les budgets et enrayer l'augmentation constante du coût de la vie. « Nous pensons que le moyen que nous proposons en supprimant l'octroi, ajoutait-il, atteindra le but que nous nous sommes assignés en ouvrant des possi-

bilités de diminution du prix des denrées par un afflux toujours plus grand sur nos marchés ».

Or, quelques années plus tard, le Conseil devait être réuni pour voter *un emprunt* destiné à rembourser les taxes qui allaient être adoptées!..

Le chapitre premier du projet avait pour titre : « Suppression de l'octroi ». Il constatait, à l'article premier, que les taxes supprimées représentaient une recette de *huit cent quatre-vingt-douze mille francs*, d'après le produit de l'année 1924.

Les autres articles avaient trait aux mesures à prendre pour sauvegarder les intérêts des agents du service de l'octroi, notamment en leur donnant la possibilité d'être employés dans une autre branche de l'administration municipale, ou celle d'obtenir une retraite proportionnelle à la durée de leurs services.

II. — CRÉATION DES RESSOURCES DE REMPLACEMENT

Le deuxième chapitre visait *la création des ressources de remplacement*.

L'article 5 de ce chapitre prévoyait six taxes de remplacement :

1° Une taxe sur la valeur locative de la propriété bâtie ;

2° Une taxe sur le revenu net de la propriété non bâtie ;

3° Une taxe sur la valeur locative servant de base à l'établissement du droit proportionnel des patentes, et sur celle des locaux à usages industriels et commerciaux appartenant à des compagnies minières ;

4° Une taxe additionnelle sur les chevaux, juments, mules et mulets imposables aux prestations;

5° Une taxe sur les voitures automobiles égale au 25 % du montant de l'impôt d'Etat;

6° Une taxe sur les pianos et les billards.

Pour établir ces taxes, la Municipalité s'était appuyée sur deux principes:

1° Les bénéficiaires immédiats de la suppression de l'octroi (commerçants et industriels), supporteront la plus grosse partie des nouvelles taxes;

2° Les propriétaires de terrains et d'immeubles qui profitent largement, par les plus-values obtenues, des améliorations fort coûteuses de l'embellissement de la ville, supporteront l'autre partie des taxes nouvelles.

Il fallait évidemment que la Municipalité trouvât les huit cent quatre-vingt-douze mille francs qui allaient lui manquer et il apparaît juste au premier abord de faire payer les bénéficiaires de la suppression, mais, ce faisant, on détruit l'effet bienfaisant de la réforme. En effet, on a reproché à l'octroi de frapper le pauvre comme le riche, mais les taxes nouvelles obtiendront-elles un résultat différent? Le commerçant diminuera-t-il sa marchandise quand il se verra obligé de donner au percepteur les sommes qu'il versait aux bureaux des octrois? Le propriétaire, devant les charges nouvelles qui vont l'accabler ne va-t-il pas augmenter ses loyers? Enfin, dans une ville en plein développement comme Alès, n'est-il pas de mauvaise politique de décourager les industriels? Nous pouvons signaler à cet égard, qu'une grande firme automobile a renoncé à installer, sur le territoire de la commune d'Alès, une importante filiale

en raison des charges énormes qui pèsent sur les industries locales, notamment du fait des taxes du remplacement de l'octroi.

Le projet, non seulement, n'assurait pas une diminution du coût de la vie, mais il en laissait entrevoir une aggravation; enfin, il devait occasionner une lourde gêne pour l'industrie locale et dans une certaine mesure, entraver l'essor de la cité. D'ailleurs, il faut reconnaître que sur le terrain économique, les suppressions d'octroi dans les autres villes n'ont pas apporté, en général, les résultats attendus.

Aucune critique sérieuse ne vint, du reste, gêner l'action de la Municipalité sur le terrain économique.

En ce qui concerne les modalités d'application, nous trouvons dans le projet les renseignements suivants :

L'article 6 fixe à 4 % de la valeur locative de la propriété bâtie telle qu'elle sert de base à la contribution foncière, la taxe prévue à l'alinéa premier de l'article 5.

L'article 7 fixe la taxe sur la propriété non bâtie à 6 % du revenu net qui sert de base à la contribution foncière.

De grosses difficultés devaient surgir à l'occasion de l'article 8 qui instituait la taxe sur la valeur locative, servant à l'établissement du droit proportionnel des patentes, étant donné l'élévation à 15 % du taux de ce droit et le fait qu'il était déterminé conformément à l'article 12 de la loi du 15 juillet 1880, c'est-à-dire qu'il portait aussi bien sur les locaux d'habitation du patentable que sur les locaux professionnels.

L'article 9 fixe à 60 francs l'unité la taxe additionnelle sur les chevaux, juments, mules et mulets impo-

sables aux prestations et l'article 10 taxe de 25 % du montant de l'impôt d'Etat, les voitures automobiles. Enfin, l'article 11 prévoit une taxe de 15 francs sur les pianos, orgues, harmoniums, billards, sauf ceux servant à l'exercice de la musique ou à l'exercice du culte, taxe qui devait rapporter 6.000 francs par an!

En résumé, le rendement des taxes était ainsi réparti :

1° Taxe sur la valeur locative des propriétés bâties	280.000 frs
2° Taxe sur le revenu net de la propriété non bâtie	10.670 frs
3° Taxe sur la valeur locative imposée à la patente et sur celle des bâtiments à usages industriels et commerciaux appartenant aux compagnies minières	481.500 frs
4° Taxe additionnelle sur les chevaux, mulets, mules	21.000 frs
5° Taxe sur les voitures automobiles	65.000 frs
6° Taxe sur les pianos et billards	6.000 frs
TOTAL	864.170 frs

III. — LÉGALITÉ DES TAXES VOTÉES

Les taxes de remplacement votées par la ville d'Alès et appliquées pendant quatre ans ont été finalement reconnues illégales à la suite de nombreuses contestations portées devant les tribunaux administratifs et civils.

Voyons sur quoi se fonde cette illégalité :

a) *La loi du 29 décembre 1897* a autorisé les communes qui veulent supprimer les droits d'octroi à créer, pour les remplacer, deux catégories de taxes :

La première catégorie fait l'objet de l'article 4 de la loi et les taxes comprises dans cette catégorie peuvent être mises en vigueur dès que leur vote par le Conseil municipal a été approuvé par le Préfet.

Au contraire, dans son article 5, la loi de 1897 prévoit que : « Les communes pourront également pourvoir au remplacement de leurs taxes d'octroi, en établissant, selon les formes et conditions prévues par l'article 137 de la loi du 5 avril 1884, et sous réserve de l'approbation législative, des taxes directes ou indirectes... ».

Dans le second cas, aucune discussion n'est possible, *l'autorisation législative* apparaît comme une condition *essentielle*.

Les taxes sur la propriété immobilière et sur la valeur locative des locaux professionnels rentrent dans la seconde catégorie qui s'applique aux taxes directes ou indirectes dont la création est laissée à l'initiative des communes, à la condition d'être prélevées sur les propriétés ou objets situés dans la commune qui les institue et d'être proportionnelles.

La ville d'Alès ne pouvait donc pas, en l'absence d'une autorisation législative, justifier ses taxes en se basant sur la loi de 1897.

b) Elle a essayé de s'appuyer sur *la loi du 13 août 1926* pour affirmer leur légalité.

Certes, cette loi s'inspire d'un esprit très libéral vis-à-vis des Conseils municipaux, mais elle ne leur accorde

pas la liberté de voter n'importe quelle taxe. Elle précise bien, tant par son texte que par le règlement d'administration publique du 11 décembre 1926 qui la complète, la nature, la quotité et les modalités essentielles des taxes nouvelles que les communes sont autorisées à établir. En subordonnant l'établissement de ces impôts à la seule autorisation préfectorale, après avis de ses services compétents, la loi facilite l'action des communes, mais elle ne va pas au-delà et s'en tient toujours à une *énumération limitative*. Or, la liste des taxes contenues dans cette loi et ce règlement ne mentionne pas, par exemple, la taxe sur la valeur locative des locaux professionnels que le Conseil municipal d'Alès avait imposé.

Il y a bien, dans la loi de 1926, une taxe « sur la valeur locative des locaux servant à l'usage d'une profession ». Mais l'article 9 du décret du 11 décembre 1926 est ainsi conçu: « La taxe porte sur tous les locaux assujettis au droit proportionnel de patente, *autres que les locaux d'habitation*. Elle est calculée sur la valeur locative qui sert de base au droit proportionnel de patente et comporte les mêmes exemptions. Le taux de la taxe ne peut excéder 6 % de la valeur locative... ».

La circulaire ministérielle du 16 novembre 1927 rappelle la notion d'identité d'assiette de cette taxe et du droit proportionnel de patente. On y lit en effet: « La taxe sur la valeur locative des locaux professionnels porte sur tous les locaux autres que les locaux d'habitation qui sont assujettis au droit proportionnel de patente. Elle est calculée sur la valeur locative qui sert de base à ce droit et elle comporte les mêmes exemptions.

» Les dispositions du texte réglementaire qui rattachent cette taxe au droit proportionnel de patente sont absolues et ne laissent aucune latitude aux autorités locales. Celles-ci ne peuvent, dès lors, consentir aucune exemption particulière, totale ou partielle, en faveur de certaines catégories d'assujettis ou de locaux, ni prévoir l'imposition de locaux professionnels qui, conformément au tarif annexé à la loi du 19 avril 1905, ou aux arrêtés d'assimilation en vigueur dans le département, sont exemptés du droit proportionnel de patente... »

Or, l'article 17, paragraphe 3 de la loi du 15 juillet 1880 stipule expressément que :

« Ne sont pas assujettis à la patente :

»

» 3°Les concessionnaires de mines, pour le seul fait de l'extraction et de la vente des matières extraites, l'exemption ne pouvant en aucun cas, être étendue à la transformation des matières extraites... ».

Faut-il assimiler à la transformation la préparation mécanique nécessaire pour amener les matières premières à l'état commercial? Il semble que l'esprit de la loi soit contraire à cette assimilation. En effet, si les compagnies minières doivent être soumises au droit proportionnel de patente pour les locaux nécessaires à la préparation des charbons, à quoi servirait l'exemption du Législateur? Bien mieux, la jurisprudence primitive du Conseil d'Etat admettait l'exonération même pour la transformation.

Au surplus, l'article 4 de la loi du 8 avril 1910, modifié par la loi du 30 avril 1921, a pris soin d'exempter formellement de la patente les opérations commerciales ou

industrielles consécutives et accessoires à l'exploitation.

Les compagnies de houillères étaient donc exonérées de la taxe municipale, sauf dans la mesure où elles étaient assujetties à la patente.

Mais, en toute hypothèse, le taux de 15 % était illégal comme faisant échec à l'article 9 du décret du 11 décembre 1926 qui fixe à 6 % le maximum de la taxe sur les locaux professionnels.

c) La ville d'Alès n'était pas davantage fondée à invoquer le « Décret de décentralisation et de déconcentration administrative » du 6 novembre 1926. Sans doute, ce décret a modifié les règles essentielles antérieurement admises et notamment l'article 68 de la loi du 5 avril 1884.

L'article 14 de ce décret porté :

« Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieures, les délibérations portant sur les objets suivants :

.....
» 9° Les taxes locales dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes... ».

Et l'article, 15, modifiant l'article 69 de la loi du 5 avril 1884, ajoute que :

« Les délibérations des Conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont exécutoires sur l'approbation du Préfet, sauf le cas où l'approbation par le Ministre compétent, par le Conseil général, par la Commission départementale, par un décret ou par une loi est prescrite par les lois et règlements... ».

Et plus loin, paragraphe 5 :

« Lès délibérations pour lesquelles une approbation par le Ministre compétent, par un décret ou par une loi est exigée par les lois et règlements, deviennent également exécutoires de plein droit lorsqu'une décision n'est pas intervenue à leur égard dans *un délai de trois mois* à partir de leur dépôt à la Sous-Préfecture ou à la Préfecture ».

Notons tout d'abord que le dépôt à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture constitue une formalité essentielle. Bien qu'à cet égard la municipalité d'Alès n'ait absolument rien à se reprocher, nous avons pensé qu'il n'était pas inutile de souligner l'importance de cette prescription.

Mais, ce serait une interprétation inexacte que de considérer la disposition précitée comme accordant, même indirectement, aux communes, un « droit budgétaire » intégral, c'est-à-dire la liberté de créer tous impôts nouveaux, à défaut de décision contraire de l'autorité compétente dans un certain délai.

Il faut admettre, il est vrai, que, pour les opérations visées à l'article 14 du décret du 6 novembre 1926, budgétaires ou non, *dont le principe a été voté par le Parlement* au bénéfice des communes en général, mais dont l'exécution, par chaque commune, est subordonnée à des autorisations diverses, notamment à celle du Parlement, le silence de l'autorité supérieure devra être tenu pour une ratification.

Si donc les communes jouissent d'une liberté plus grande que par le passé pour l'utilisation des ressources fiscales mises à leur disposition par la loi, le principe suivant lequel « la création de toute taxe nouvelle est

un privilège du Parlement » reste entier. On ne saurait confondre les facilités accordées aux communes à l'effet de rendre exécutoires, dans un moindre délai et au prix de formalités réduites, les délibérations prises par le Conseil municipal dans le cadre de ses attributions et de sa compétence légale, avec le droit, qui leur est toujours refusé de déborder de cette sphère et d'excéder les limites assignées à leur initiative par la loi.

A l'appui de notre interprétation, nous pouvons faire valoir les arguments de texte tirés :

1° De l'article 69, paragraphe 9 modifié, de la loi du 5 avril 1884, dans lequel la souveraineté du Parlement en la matière est implicitement rappelée ;

2° De l'article 133, paragraphe 14 de la même loi municipale, relatif aux ressources ordinaires du budget, qui aurait certainement été modifié par le décret-loi si celui-ci avait entendu reconnaître aux communes le droit budgétaire intégral.

Mais, le titre du décret-loi lui-même ne laisse place à aucune équivoque. Il a pour seul objet de faire œuvre de déconcentration et de décentralisation administratives. S'il avait entendu réaliser une réforme si importante et si grave qu'elle touche aux fondements de notre Droit constitutionnel, en accordant aux communes une liberté quasi-absolue, il est certain que le décret-loi se serait exprimé en des termes ne laissant place à aucune ambiguïté.

Que dit à ce sujet le rapport qui a précédé ce décret-loi ? Il commence par limiter la portée de la réforme.

« La liberté des communes, comme celle des citoyens, doit s'arrêter au point où l'usage excessif qui en serait

fait porterait atteinte à la liberté des autres organismes administratifs, à celle des individus ou encore à l'intérêt supérieur de la nation. L'autonomie locale doit se concilier avec la souveraineté nationale. »

Si l'on reconnaissait au profit des communes un « droit budgétaire intégral », ne porterait-on pas atteinte à l'une des prérogatives essentielles de la souveraineté nationale, à savoir le vote des recettes publiques ?

d) Ces remarques générales faites, examinons dans le détail, les diverses taxes votées par le Conseil municipal d'Alès et essayons de distinguer celles qui sont à l'abri de toute contestation et celles qui paraissent entachées d'illégalité.

Les taxes sur les chevaux, mulets, automobiles et billards, d'après l'article 4, lettres *a* et *b* de la loi du 29 décembre 1897, peuvent être établies par simple délibération du Conseil municipal sous la seule réserve de l'approbation préfectorale. Il ne semble pas, en effet, que le décret-loi du 5 novembre 1926 puisse être accusé d'avoir excédé les limites de la délégation donnée au Chef du Pouvoir exécutif par l'article premier de la loi de finances du 3 août 1926 en décidant, dans son article 15, alinéa 5, que « si le Préfet ou le Sous-Préfet saisi à fin d'approbation d'une délibération du Conseil municipal n'a pas fait connaître sa décision dans le délai de quarante jours à dater du dépôt de la délibération, le silence du Préfet équivaut à son approbation ».

En conséquence, les taxes énumérées aux paragraphes 4, 5, 6, ne présentent aucun caractère d'illégalité et le Conseil municipal, en les votant, n'a fait qu'user de ses prérogatives.

Par contre, la légalité des taxes établies sur la valeur locative des propriétés bâties, sur le revenu net de la propriété non bâtie, sur la valeur locative imposée à la patente et sur celle des bâtiments industriels paraît des plus contestables.

Nous avons vu que le défaut d'approbation législative viciait ces diverses taxes et que la Municipalité d'Alès ne pouvait rien invoquer pour expliquer l'absence de cette approbation.

Nous avons montré que ces diverses taxes avaient été établies en vertu de la loi du 29 décembre 1897 et que, même, en admettant que l'on puisse invoquer la loi du 13 août 1926, on ne pourrait justifier la non approbation par le Pouvoir législatif. Nous avons même insisté sur la taxe qui frappait la valeur locative servant de base à l'établissement du droit proportionnel des patentes et celle des locaux à usages commerciaux et industriels appartenant à des compagnies minières et nous nous sommes attachés à faire ressortir le caractère nettement illégal de cette taxe. Enfin, nous avons souligné l'arbitraire du taux adopté par la Municipalité alésienne.

Quelles furent les réactions des assujettis devant cette illégalité?

C'est ce que nous allons maintenant exposer.

Chapitre II

LES GROS CONTRIBUABLES ALESIENS ATTAQUENT LA VALIDITE DES TAXES

Une délibération du Conseil municipal, en date du 22 juin 1927 décidait la mise en application des taxes votées, M. Sarraut, alors ministre de l'Intérieur, ayant informé la Municipalité qu'elle pouvait les mettre en recouvrement, le Directeur des Contributions Directes du Gard fit procéder à ce recouvrement pour l'exercice 1928.

La Société des Houillères de Rochebelle, la Compagnie des Mines, Fonderies et Forges d'Alais, et la Minoterie Martel Frères qui se trouvaient les plus touchées par les nouvelles taxes, en contestèrent la légalité.

I. — BASES DE CONTESTATIONS

Leur argumentation se résumait ainsi :

1° Le principe suivant lequel l'impôt ne peut trouver sa base que dans la loi, a été violé ;

2° Pour apprécier la légalité des taxes de la ville d'Alès, il faut se rapporter à la délibération du Conseil municipal du 25 octobre 1925 ;

3° Les taxes votées ne peuvent se rattacher qu'à la loi du 5 avril 1884 ou à la loi du 29 décembre 1897 ;

4° Le décret du 6 novembre 1926, n'est pas applicable, et, le serait-il, il n'accorde pas aux communes un « droit budgétaire intégral »;

5° Le taux de 15 % appliqué au droit proportionnel des patentes est illégal puisque le maximum fixé par la loi est de 6 %.

Telle est l'argumentation qui a été présentée d'abord devant le Conseil interdépartemental de Préfecture de Montpellier, et ensuite devant le Conseil d'Etat.

En conséquence, avant l'expiration du délai de trois mois imparti en matière de réclamations relatives aux Contributions Directes, les Sociétés ci-dessus désignées, adressaient au Préfet du Gard une requête d'annulation des délibérations du Conseil municipal de la ville d'Alès.

Par lettre du 24 novembre 1928, le Préfet répondait négativement à cette demande.

Néanmoins, des demandes en décharges étaient déposées par les mêmes firmes à la Direction des Contributions Directes. Elles furent rejetées par une décision du Directeur en date du 20 février 1929.

II. — LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL DE PRÉFECTURE

Le 11 mars suivant, la Compagnie des Mines, Fonderies et Forges d'Alais faisait appel devant le Conseil de Préfecture interdépartemental de Montpellier de cette décision de rejet.

L'affaire venait en délibéré le 30 octobre 1929. L'arrêté était prononcé en audience publique à Montpellier, le 20 novembre 1929. La réclamation était rejetée.

Sur quoi s'appuyait le Conseil de Préfecture pour rendre un pareil arrêté?

Tout d'abord le Conseil s'en rapportait au Directeur des Contributions Directes en ce qui concerne le taux maximum à appliquer au droit proportionnel des patentes.

Pareille décision ne manquera pas d'étonner ceux qui croient que les Conseils de Préfecture ont quelque autorité en matière d'impôts.

Nous avons insisté sur le caractère nettement illégal du taux de 15 % appliqué à la taxe sur la valeur locative des locaux à usages industriels et commerciaux. On ne comprend pas que devant une telle évidence, le Conseil de Préfecture ait décidé de s'en remettre à la décision d'un fonctionnaire, si compétent soit-il.

La question de date avait aussi son importance, bien que nous ayons vu que la loi du 13 août 1926 ne saurait rendre légales les taxes qui nous intéressent.

Le Conseil de Préfecture décida que, seule, devait compter pour la date, « la délibération du Conseil municipal du 22 juin 1927 qui confirmait l'ensemble de ses délibérations antérieures ».

Nous croyons avoir montré que l'article 15 du décret-loi du 5 novembre 1926 ne pouvait s'appliquer à la loi du 29 décembre 1897, car un décret-loi, édicté pour un but précis et déterminé, ne saurait saper un des fondements de notre Droit public. Tel ne fut pas l'avis du Conseil de Préfecture ainsi exprimé :

« Considérant que l'article 15 de ce décret-loi est suffisamment explicite et formel; que la procédure qu'il édicte en matière d'approbation des délibérations des Conseils municipaux est générale et absolue; que, dès lors, on ne saurait mettre hors de sa portée la loi de 1897;

» Considérant que cette interprétation répond parfaitement à l'intention générale de ce décret d'apporter des réformes profondes dans l'intérêt de l'organisation des services ;

» Considérant, d'autre part, que l'article premier de la loi du 13 août 1926 n'est formellement limitatif que dans le temps et qu'on peut l'interpréter comme contenant sous le titre : « *réalisation d'économies* », une délégation implicite pour prescrire toutes mesures propres à assurer un meilleur rendement de nos organismes administratifs, en évitant des pertes de temps et d'argent ;

» Considérant que, dans ce domaine, le décret-loi du 5 novembre 1926 vient logiquement à sa place à la suite du décret pris par application du même article... »

Réalisation d'économies ! Voilà qui va justifier l'absence de sanction législative !

III. — L'APPEL DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La décision du Conseil interdépartemental de Préfecture, ne devait pas manquer de provoquer un appel des gros contribuables devant le Conseil d'Etat.

La Compagnie des Mines, Fonderies et Forges d'Alais faisait enregistrer, les 27 décembre 1929 et 22 mai 1931, des requêtes tendant à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat d'annuler deux arrêtés en date des 20 novembre 1929 et 25 mars 1931 par lesquels le Conseil interdépartemental de Préfecture, siégeant à Montpellier, a rejeté ses demandes en décharges des taxes municipales auxquelles elle a été assujettie pour les années 1928 et 1930 sur les rôles de la commune d'Alès.

La Société Anonyme des Houillères de Rochebelle présentait des requêtes dans le même sens, les 25 juin 1930 et 16 avril 1932 relatives à l'annulation de deux arrêtés du Conseil de Préfecture en date du 9 avril 1930 qui rejetait sa demande en décharge d'une taxe municipale de 15 % sur la valeur locative servant de base au droit proportionnel des patentes ou sur la valeur locative des locaux appartenant aux compagnies minières à laquelle elle a été assujettie au titre des années 1928 et 1929 sur les rôles de la ville d'Alès.

En ce qui concerne la Compagnie des Mines. Fonderies et Forges d'Alais, par décision du 11 mars 1932, le Conseil d'Etat annulait les arrêtés du Conseil de Préfecture et accordait à la Compagnie décharge des taxes municipales auxquelles elle avait été assujettie pour les années 1928 et 1930.

Dans ses considérants, le Conseil d'Etat consacrait une fois de plus la nécessité de l'approbation législative invoquée par l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897. L'argumentation de la ville d'Alès soutenant que les délibérations du Conseil municipal devenaient exécutoires de plein droit dans les conditions prévues par l'article 15 du décret du 5 novembre 1926, ne pouvait être retenue ; en effet, comme le Conseil d'Etat le fait remarquer dans son arrêt, le paragraphe 5 de cet article, est ainsi conçu :

« Les délibérations pour lesquelles une approbation par le Ministre compétent, par un décret ou par une loi, est exigée par les lois et règlements deviennent exécutoires de plein droit lorsqu'aucune décision n'est intervenue à leur égard dans un délai de trois mois à partir de leur dépôt à la Sous-Préfecture ou à la Préfecture »,

Et d'autre part, le paragraphe premier du même article, spécifie que « ces dispositions s'appliquent aux délimitations mentionnées à l'article 69 de la loi du 5 avril 1884 modifié par l'article 14 du décret précité, notamment à celles qui sont visées au paragraphe 9 et qui concernent les taxes locales dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes ».

Enfin, la loi du 29 décembre 1897 dispose, en son article 3, que les communes « pourront, en remplacement des droits d'octroi supprimés, soit avoir recours aux taxes nommément prévues dans l'article 4, soit demander l'établissement de taxes spéciales dans les conditions de l'article 5 qui, sans préciser l'assiette ou le tarif de ces taxes, requiert l'intervention d'une loi spéciale les autorisant ».

La loi du 29 décembre 1897 ne contient donc aucune autorisation de perception pour les taxes autres que celles énumérées à son article 4 et se borne à prévoir la faculté, pour les communes, de demander l'établissement, par une loi spéciale, d'autres taxes directes ou indirectes.

Or, les taxes qui faisaient l'objet du recours devant le Conseil d'Etat, n'étaient pas de celles qu'énumère l'article 4 de la loi du 29 décembre 1897; elles ne rentraient pas non plus dans la catégorie des taxes dont la perception est autorisée par les lois mentionnées à l'article 68 de la loi du 5 avril 1884 modifié par l'article 14 du décret du 5 novembre 1926.

Le Conseil d'Etat concluait de là que les taxes « manquant de base légale, la société requérante était fondée à en demander décharge ».

Le 8 juillet 1932, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, rendait une décision analogue en faveur de la Société des Houillères de Rochebelle.

Comme les deux autres grandes firmes, la Société de la Minoterie Martel Frères et Cie adressa, pour chacune des années 1928-29-30 et 31 des réclamations au Directeur des Contributions du Gard.

Ces réclamations ayant été rejetées, elle intenta, contre la ville d'Alès, une action devant le Conseil interdépartemental de Préfecture. Trois arrêtés la déboutèrent de ses demandes; ils furent déférés au Conseil d'Etat qui en prononça l'annulation le 10 février 1933. Le quatrième arrêté du Conseil de Préfecture lui donna au contraire satisfaction parce que, entre temps, une décision du Conseil d'Etat avait déclaré illégales, sur la demande de la Compagnie des Forges d'Alès, les taxes de remplacement qui faisaient l'objet de la même action devant cette juridiction supérieure.

Il était donc accordé à la Société Martel Frères et Compagnie, décharges des taxes municipales auxquelles elle avait été assujettie en 1928, 1929, 1930 et 1931.

Nous pouvons donc conclure en nous inspirant des décisions du Conseil d'Etat que :

1° Les taxes votées par la ville d'Alès en remplacement des droits d'octroi, ne peuvent avoir pour base légale que la loi du 5 avril 1884 ou la loi du 29 décembre 1897;

2° Les taxes votées par les communes doivent rentrer dans l'énumération de la loi du 29 décembre 1897 ou dans celle du 13 août 1926 ou bien être autorisées par une loi.

Ainsi, le principe de la souveraineté du Parlement en matière d'impôt est une fois de plus consacré, tant en ce qui concerne les pouvoirs des assemblées locales qu'en ce qui concerne les maxima applicables.

Nous pensons donc que les décisions du Conseil d'Etat des 11 mars et 8 juillet 1932 et 10 février 1933, marquent avec exactitude les droits des communes en matière financière et que la décentralisation administrative, amorcée par la loi de 1926 ne saurait s'étendre hors des limites fixées par cette loi.

Chapitre III

L'ACTION DES PETITS CONTRIBUABLES

Grâce à l'organisation de leurs contentieux et à la puissance de leurs moyens financiers, les principaux contribuables de la ville d'Alès obtenaient satisfaction. Au contraire, la majeure partie de la population se trouvait avoir acquitté des taxes illégales, sans pouvoir espérer un remboursement pourtant légitime.

En effet, faute d'avis autorisés, faute surtout d'argent, les assujettis aux diverses taxes foncières et commerciales, propriétaires, petits industriels, artisans, commerçants détaillants, etc..., avaient laissé passer les délais sans introduire d'instance devant les tribunaux administratifs. A quoi bon, pensaient-ils, engager des frais énormes de procédure pour obtenir l'annulation de taxes que nous serons obligés d'acquitter sous une autre forme ?

Mais ce raisonnement était spécieux. En effet, le caractère des taxes se présentait de façon telle qu'il apparaissait tout de suite que certaines catégories de contribuables étaient beaucoup plus fortement frappées que d'autres, notamment les patentables assujettis à une taxe de 15 % qui portait non seulement sur la valeur

locative de leurs locaux professionnels, mais aussi sur celle de leurs locaux d'habitation. Une forte proportion de contribuables alésiens échappaient d'ailleurs totalement à ces taxes.

De plus, les décisions du Conseil d'Etat aboutissaient à ce résultat que le remboursement ordonné en faveur des bénéficiaires de ses décisions se ferait au détriment de ceux qui avaient accepté sans mot dire, les taxes imposées par la Municipalité.

D'autre part si, pris individuellement, les contribuables ne représentaient aucune force, groupés, ils avaient la possibilité de faire entendre leur voix aux Pouvoirs publics. Sur l'initiative du Syndicat des Contribuables d'Alès, ils décidèrent de faire bloc et d'intervenir en justice pour faire valoir leurs droits.

I. — VOIES DE RECOURS DES PETITS CONTRIBUABLES

Les délais réglementaires étaient épuisés pour engager devant la juridiction administrative des demandes en décharge ou en réduction.

Le Syndicat des Contribuables d'Alès pensa qu'il était possible de recourir, dans l'espèce, à *l'action en répétition* prévue dans un article des lois de finances annuelles, *contre les agents du Trésor* qui ont effectué des perceptions illégales.

Cette disposition qui remonte à l'article 94 de la loi du 15 mai 1818 et qui est reproduite dans l'article 38 du règlement d'administration publique du 30 mai 1862, est ainsi conçu :

« Toutes contributions directes ou indirectes, *autres que celles qui sont autorisées par les lois en vigueur et*

par la présente loi, à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, *sont formellement interdites*, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et contre ceux qui en feraient le recouvrement, *d'être poursuivis comme concussionnaires...* ».

II. — PORTÉE DE L'ARTICLE 94 DE LA LOI DE 1818

Bien que les contribuables aient eu rarement recours à l'action directe, contre les agents du Trésor, autorisée par la disposition que nous venons de reproduire, il existe quelques décisions intéressantes de la jurisprudence dont il est nécessaire d'étudier le sens et la portée pour déterminer si les contribuables d'Alès pouvaient, eux aussi, mettre en cause le percepteur.

Par un arrêt du 13 novembre 1885 (Sirey 1887-2-106) la Cour d'Appel de Paris a rejeté une action en répétition exercée contre un receveur municipal à l'occasion de la perception de taxes de pavage parce qu'elle a estimé que ces taxes perçues par lui, bien qu'irrégulières, ne pouvaient mettre en jeu la responsabilité de l'agent de perception, les taxes dont il s'agit ayant été autorisées par le pouvoir compétent.

Mais cet arrêt pose les principes applicables à la matière dans des termes qui doivent être retenus et commentés. C'est pourquoi nous entrerons à ce sujet dans des développements un peu long, mais qui nous paraissent nécessaires.

« Attendus, déclare l'arrêt, que l'action ainsi réservée (celle de l'article 94 de la loi de 1818), est donc subordonnée à la condition d'établir que la contribution, à

raison de laquelle la perception a lieu n'était pas autorisée par la loi des finances; que ce mode de recours, dont la connaissance est attribuée aux tribunaux civils, ne doit pas être confondu avec la demande en décharge ou en restitution motivée, non par l'illégalité de la taxe, mais par une fausse application des lois dans son établissement et qui doit être porté devant la juridiction administrative...

» Attendu que, en admettant que des circonstances puissent être utilement alléguées à l'appui d'une contestation sur l'application de la taxe de pavage, elles sont sans intérêt dans un débat dont le seul objet doit être d'apprécier la légalité de la perception; que la loi de finances oblige le Receveur municipal à s'assurer que les contributions dont il opère le recouvrement ont été autorisées par le pouvoir compétent dans la limite de ses attributions et avec l'accomplissement de toutes les formalités légales, quel que soit, d'ailleurs, l'acte administratif qui ordonnerait la perception; que la disposition précitée ne lui impose pas le devoir sous peine de responsabilité personnelle, de vérifier la situation des revenus ordinaires de la ville de Paris, l'existence d'anciens usages... »

A cet arrêt, nous joindrons les conclusions de M. Rau, substitut du Procureur général.

« ...Le véritable caractère de l'action en répétition se trouvant ainsi dégagé, recherchons dans quelle circonstance elle pourra être intentée. La raison indique que c'est seulement dans le cas où il aura été possible au comptable de vérifier le vice de la taxe perçue.

» Cette possibilité de contrôle se rencontrera pour toutes les irrégularités résultant du défaut d'interven-

tion d'un des pouvoirs publics ou d'une des autorités appelées, par les lois en vigueur, à concourir à l'établissement d'un impôt. Elle cessera, au contraire, d'exister pour les erreurs de fait que ces pouvoirs ou autorités auraient pu commettre dans l'exercice de leurs fonctions. Il est certain, cependant, que des erreurs de cette nature pourraient conduire à la perception d'une taxe illégale. Lors donc qu'un impôt aura été, soit autorisé, en principe, par elles, puis établi par les corps administratifs et les fonctionnaires ayant compétence à cet effet, la responsabilité du percepteur sera couverte; l'action en répétition ne l'atteindra pas...

» Appliquons ces principes aux taxes de pavage.

» Si les Chambres n'avaient pas permis la taxe par une disposition expresse de la loi de finances, tout recouvrement exposerait le comptable qui l'aurait effectué, à une répétition, sans qu'il pût se prévaloir de la régularité apparente du rôle dressé par l'Administration. Il y aurait, en effet, de sa part, perception d'un impôt non autorisé par les Pouvoirs publics compétents, vice qu'il eût été facile d'apercevoir.

» Mais, lorsque l'autorisation aura été accordée aux termes généraux par la loi budgétaire, que restera-t-il à vérifier par le Receveur? Uniquement si les Conseils municipaux, et ensuite les Maires, ou à Paris le Préfet de la Seine, appelés, aux termes des lois existantes à concourir à l'établissement des taxes de pavage, sont régulièrement intervenus. Cette vérification faite, il sera à l'abri de tout reproche.

» Dans l'espèce, il est certain que la contribution a été votée en principe par les Chambres et qu'elle a été établie ensuite par les autorités compétentes avec toutes

les formalités légales. Quels griefs les appelantes invoqueraient-elles donc? Des erreurs commises par les autorités, relativement à l'état des finances de la ville de Paris, à l'application des anciens usages dans certains quartiers, enfin à l'état matériel de la chaussée pavée. De pareilles erreurs de fait, en les supposant prouvées, auraient pu motiver un recours devant le Conseil de Préfecture; elles ne sauraient engager la responsabilité du receveur ».

» Je conclus à la confirmation du jugement. »

La Cour de Paris, dont l'arrêt que nous venons de rappeler a été cassé par des arrêts de la Cour de Cassation des 12 mars et 16 juillet 1888 (S. 97-1-553), et suivi d'un arrêt conforme de la Cour d'Appel de Rouen du 9 mars 1892 (S. 1892-2-175), a vu sa doctrine confirmée par un arrêt des Chambres réunies de la Cour de Cassation du 28 mars 1895 (S. 1895-1-217).

Cet arrêt statue comme suit :

« Attendu que l'article 94 de la loi de finances du 15 mai 1818 reproduit dans toutes les lois de finances postérieures, en accordant au contribuable une action personnelle en répétition contre tous les agents de perception, n'a eu en vue que la perception d'une taxe non autorisée; qu'il résulte du texte de cet article, comme des travaux préparatoires de la loi de finances du 15 mai 1818, qu'il faut entendre par là uniquement une taxe qui n'aurait pas été votée et autorisée par les Pouvoirs publics compétents, ni appliquée dans les formes prescrites avec les approbations de droit;

» Attendu que le Receveur municipal de la ville de Paris, contre qui l'action en répétition des dames D. et M. a été exercée au sujet des rôles pour les taxes de

pavage des années 1865, 1866, 1867 et 1878, n'avait, par suite, à rechercher que si ces taxes avaient été régulièrement autorisées par les lois de finances des années susdatées, et comprises dans les rôles régulièrement établis; qu'en procédant au recouvrement de ces taxes effectivement autorisées, il n'a encouru aucune responsabilité personnelle de nature à donner lieu, contre lui, à une action en répétition; qu'en le décidant ainsi, la Cour d'Appel n'a en rien violé les articles susvisés, ni méconnu les règles de sa compétence.

» Rejette..... »

Il résulte de cet arrêt des Chambres réunies que l'action en répétition contre le percepteur peut être exercée uniquement lorsqu'il s'agit de taxes qui n'ont pas été votées et autorisées par les Pouvoirs publics compétents ou dont les rôles n'ont pas été régulièrement établis.

Dans la note publiée au-dessous de cet arrêt, le Recueil Sirey fait ressortir la portée de la décision de la Cour Suprême. Cette note peut être résumée comme il suit:

III. — DÉTERMINATION DE LA RESPONSABILITÉ DES RECEVEURS ET PERCEPTEURS POUR LA PERCEPTION DE TAXES NON AUTORISÉES

Deux systèmes sont en présence. Le premier dit: Une contribution non autorisée est celle qui n'a pas été établie et mise à exécution par les Pouvoirs publics compétents.

En 1818, on a voulu garantir les contribuables contre toute imposition qui ne serait pas établie conformément à l'article 18 de la Charte, avec le concours des

deux Chambres. D'où il résulte que la responsabilité des comptables serait engagée s'ils percevaient une contribution directe ou indirecte, qui n'est pas autorisée par la loi de finances ou dont les rôles n'auraient pas été établis et approuvés par l'autorité compétente; mais on ne saurait comprendre qu'en dehors des vérifications simples et faciles que comporte l'article 94 ainsi entendu, on veuille astreindre ces fonctionnaires à des recherches et à des appréciations que le plus souvent ils seraient incapables de faire, à se constituer juges de la situation personnelle de chacun des contribuables qui devrait être individuellement examinée, quelque délicates et difficiles que fussent ces questions.

On répond dans le second système: Les obligations des comptables s'étendent à toutes les conditions sans l'existence desquelles une taxe ne peut être considérée comme régulièrement établie et son recouvrement comme légalement fait.

Les partisans de ce second système invoquent, à l'appui de leur thèse, une réponse du Conseil d'Etat consulté lors de l'examen d'une question de pavage par la Cour de Cassation, le 25 mars 1897. « La loi du 11 frimaire, an VII, en distinguant la partie du pavé des villes à la charge de l'Etat et celle à la charge des villes n'a point entendu régler de quelle manière cette dépense serait acquittée dans chaque ville et qu'on continue à suivre l'usage établi pour chaque localité, jusqu'à ce qu'il ait été statué par un règlement général sur cette partie de la police publique; en conséquence, que, dans les villes où les revenus ne suffisent pas à l'établissement, restauration ou entretien du pavé, les Préfets peuvent en autoriser la dépense, à la charge

des propriétaires, ainsi qu'il s'est pratiqué avant la loi de frimaire, an VII ».

Il résulte de cet avis du Conseil d'Etat que si le recouvrement des taxes de pavage est, d'une façon générale, autorisé, chaque année, par la loi budgétaire, la légalité de ces taxes, dans les villes et communes est subordonnée à une double condition : l'insuffisance de ressources communales et l'existence d'un usage en vertu duquel l'établissement et l'entretien du pavage sont à la charge des propriétaires riverains. (V. Conseil d'Etat, 14 novembre 1891. Delapenhe, S. 93-3-107). Par suite, l'obligation de vérifier, non pas seulement si le recouvrement des taxes de pavage a été autorisé par la loi budgétaire et si les rôles ont été régulièrement établis, mais encore si les ressources de la commune étaient ou non suffisantes, et s'il a toujours été d'usage de mettre le pavage à la charge des propriétaires bordant les rues, s'impose au percepteur, sous peine de l'action en restitution édictée par l'article 94 de la loi du 15 mai 1818.

C'est pourtant le premier système qui a été adopté par les arrêts de Paris (13 novembre 1885) et Rouen (9 mars 1892). La cassation, sur les questions de compétence, de la décision de la Cour de Paris, par les arrêts de cassation des 12 mars et 16 juillet 1888 a été considéré comme conduisant à l'adoption du second système, en ce sens qu'il résulte de ces arrêts que, toutes les fois que la légalité d'une perception est contestée à un titre quelconque, une demande en restitution des sommes perçues peut être portée, en vertu de l'article 94, devant les Tribunaux civils. Mais, c'est le premier système que consacre l'arrêt des Chambres réunies.

Cette décision doit être approuvée. Voici pourquoi.

IV. — LA PREMIÈRE CONDITION DE TOUTE JUSTICE
EST DE N'IMPOSER QUE DES LOIS D'UNE EXÉCUTION POSSIBLE

...Et, quand il s'agit d'actions en responsabilité, de ne rendre responsables que d'obligations qu'on a eu le moyen de remplir.

Or, comprend-on un Receveur municipal de Paris, obligé avant de recouvrer, sur l'ordre du Préfet, les taxes de pavage à la charge des habitants, de s'assurer si le budget de la ville ne contenait pas des ressources suffisantes pour qu'elle pourvût elle-même à la dépense, et s'il existe ou non un usage permettant de mettre cette dépense au compte des propriétaires riverains, et d'exiger de son chef les justifications nécessaires sur ces deux points ? Il faut soigneusement éviter que les décisions de la justice prennent un caractère dérisoire et il semble qu'avec d'aussi excessives exigences vis-à-vis des comptables, on ne soit pas loin de ce dernier caractère.

Peut-on prétendre que c'est alors la suppression de la garantie donnée au contribuable par l'article 94 de la loi de 1818, garantie qui ne pourrait se rencontrer que dans l'application rigoureuse de cet article avec toutes ses conséquences, dut-on les qualifier d'extrêmes ? Non, évidemment. On ne saurait prêter au Législateur l'intention de faire des lois inexécutables, et, on est obligé de convenir qu'avec l'interprétation qu'on voudrait donner à la loi de 1818, les obligations imposées aux agents chargés du recouvrement des impôts et taxes seraient bien près de toucher à l'impossibilité.

Mais, dit-on, l'intérêt du contribuable doit passer avant tout. Il ne peut passer *avant la justice* et ce serait

le faire passer avant la justice que de donner au contribuable une action contre un comptable qui n'aurait commis aucune faute, ayant fait tout ce qu'il pouvait et devait faire.

Limiter ainsi la portée de l'article 94, ce n'est pas seulement lui donner un sens raisonnable, c'est se conformer à la pensée du Législateur de 1818 qui a simplement voulu consacrer le grand principe en vertu duquel nul agent ne doit recouvrer une taxe qui n'aurait pas été votée par les Pouvoirs publics compétents, et pour la perception de laquelle ne lui auraient pas été remis les rôles régulièrement établis. Quant à astreindre le comptable à entrer dans le détail d'exécution de chacune des lois fiscales, le Législateur n'y a pas songé...

Mais, dans le cas qui nous occupe, le Conseil d'Etat ayant déclaré que les taxes votées par le Conseil municipal de la ville d'Alès, manquaient de base légale comme non revêtues de l'approbation législative, il en résulte que le percepteur a opéré le recouvrement de taxes qui n'ont pas été votées par les Pouvoirs publics compétents et, par suite, nous nous trouvons bien dans le cas prévu par l'article final des lois de finances reproduit ci-dessus.

V. — LES POURSUITES DU SYNDICAT DES CONTRIBUABLES

Sur les conseils de leur Syndicat, 555 contribuables alésiens qui avaient acquitté les taxes illégales décidèrent d'engager des poursuites pour les années 1930 et 1931 avant que trois ans fussent écoulés depuis la perception, puisque l'action contre le percepteur se prescrit par trois ans.

Vingt-et-une actions furent portées devant le Tribunal de première instance d'Alès; dix devant le Tribunal de première instance d'Aix; trente-et-une actions furent engagées devant le Juge de paix d'Alès et quatre cent quatre-vingt-treize devant le Juge de paix d'Aix, parce que le percepteur qui avait effectué les perceptions litigieuses, avait, entre temps, quitté Alès pour Aix-en-Provence.

Ces actions étaient basées sur le texte de l'article 94 de la loi du 15 mai 1818 et sur la doctrine qui se dégage de l'arrêt de la Cour de Cassation du 28 mars 1895.

a) *Cas de l'action en répétition:*

L'action en répétition existe dans deux cas, soutenaient les demandeurs:

1° Lorsque l'agent de perception a encaissé une taxe qui n'a pas été votée et autorisée par les Pouvoirs publics compétents;

2° Lorsque l'agent a perçu une taxe non appliquée dans les formes prescrites avec les approbations de droit.

Les taxes perçues par M. G., le percepteur d'Alès, rentraient dans le premier cas puisqu'elles n'avaient pas été autorisées par une loi, alors que l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897, exigeait pour la validité de certaines taxes, l'approbation législative.

Du reste, en rapprochant l'espèce qui fait l'objet de l'arrêt des Chambres réunies et la situation des contribuables alésiens, nous dégageons la distinction faite par la Cour suprême entre les cas où l'action en répétition est applicable, et ceux où elle ne l'est pas.

Dans l'espèce tranchée par l'arrêt du 28 mars 1895, les demandeurs reprochaient au percepteur, non pas d'avoir recouvré une taxe non régulièrement autorisée par la loi de finances, puisque cette autorisation n'était pas contestée, mais d'avoir perçu dans certains quartiers de Paris, une taxe de pavage qui n'était pas exigible comme ne remplissant pas les conditions requises par la loi pour sa mise en application, savoir l'insuffisance des ressources communales et l'existence d'un usage en vertu duquel l'établissement et l'entretien du pavage sont à la charge des propriétaires riverains.

C'étaient des erreurs de fait commises par les autorités compétentes relativement à l'état des finances de la ville de Paris et à l'application des anciens usages dont se prévalaient les demandeurs pour actionner le percepteur.

De pareilles erreurs de fait commises par les autorités compétentes relativement à l'état des finances de la ville de Paris et à l'application des anciens usages, ne pouvaient engager la responsabilité du percepteur, parce que, dans l'espèce, comme le faisait remarquer le Substitut général Rau dans ses conclusions devant la Cour de Paris (13 novembre 1885, S. 87-2-106), la contribution litigieuse a été votée en principe par les Chambres et elle a été établie ensuite par les autorités compétentes avec toutes les formalités légales.

Dans l'affaire d'Alès, par contre, il s'agit de taxes qui devraient être autorisées par une loi et qui ne l'ont pas été, c'est-à-dire suivant l'expression de l'arrêt des Chambres réunies du 28 mars 1895, des taxes qui n'avaient pas été votées et autorisées par les Pouvoirs publics compétents.

b). *Condamnation du percepteur :*

Le Juge de paix d'Alès et le Juge de paix d'Aix accueillirent les demandes des contribuables et condamnèrent le percepteur à restituer les taxes illégalement perçues en 1930 et 1931.

Mais le percepteur avait fait défaut et l'exécution des jugements contre lui s'avérait impossible puisqu'il s'agissait de plusieurs centaines de mille francs.

Sans doute, le percepteur avait un recours contre la ville d'Alès, mais la Municipalité alésienne avait déclaré au début de l'affaire qu'elle ne voulait pas rembourser les taxes contestées.

Cependant, l'Administration supérieure des Finances, saisie par le Trésorier-Payeur général, avait examiné l'affaire et, elle estimait que l'action des contribuables était fondée.

Secondée par l'autorité administrative, elle parvint à obtenir de la Municipalité alésienne qu'elle revint sur sa première opinion et, par une délibération du 5 septembre 1935, après un exposé du Maire et lecture des lettres du Préfet du Gard, relatives à l'affaire, le Conseil municipal décida le remboursement des taxes et vota un emprunt dont le produit devait servir tout à la fois à ce remboursement et à un apurement d'un arriéré de dépenses locales qui n'avaient pu être payées avec les recettes budgétaires.

Remboursement des taxes illégales

Par suite des lenteurs de l'Administration, ce n'est qu'en septembre 1936 que le remboursement fut enfin opéré. Les trois grandes firmes précédemment désignées

sont rentrées intégralement dans leurs débours pour les années 1928, 1929, 1930 et 1931. Les autres intéressés n'ont reçu que le montant des taxes des années 1930 et 1931, faisant l'objet de leurs revendications.

Mais, entre temps, la Compagnie des Produits Chimiques d'Alès, Froges et Camargue, usine de Salindres, ayant payé des taxes comme propriétaire d'immeubles sur la commune d'Alès, avait assigné la ville devant le Conseil de Préfecture de Montpellier. Elle n'avait pas réclamé dans le délai de trois mois de la publication du rôle, mais elle soutenait que le Conseil d'Etat, ayant jugé les taxes votées par la ville d'Alès dépourvues de toute base légale, la prescription ne pouvait lui être opposée. Le Conseil interdépartemental de Préfecture admettait cette argumentation et, la ville d'Alès ayant interjeté appel devant le Conseil d'Etat, ce dernier a confirmé le jugement. Cet arrêt étendait ainsi aux quatre années 1928, 29, 30 et 31, l'obligation du remboursement des taxes.

Forts de cette jurisprudence, les petits contribuables demandent que leur soient remboursées les taxes induement perçues en 1928 et 1929; une nouvelle procédure pourrait être engagée et aboutirait sans doute à une nouvelle condamnation, mais le Conseil municipal a estimé qu'il était temps d'apporter une solution définitive à une situation qui a déjà trop duré; aussi, a-t-il décidé de compléter le remboursement. Il lui reste à trouver les ressources nécessaires. Il escompte, dit-on, un reliquat de l'emprunt de 1935, devant provenir de l'abandon d'un certain nombre de créances par suite de mutations, décès, départs, etc...; mais il est probable qu'il devra recourir à un emprunt supplémentaire.

Chapitre IV

LA LOI DU 29 JANVIER 1935

La jurisprudence fixée par la décision du 11 mars 1932 était susceptible de faire naître d'autres recours et, par suite, d'apporter un véritable trouble dans les finances communales. La Municipalité d'Alès demanda au Parlement le vote d'une loi approuvant les taxes litigieuses.

Pour ce faire, elle suivit la procédure prévue par les lois de 1884 et de 1897. La Chambre des Députés envoya son rapporteur, M. Février, s'enquérir à Alès de l'urgence et de l'opportunité du projet. Les petits contribuables firent valoir devant ce rapporteur que la taxe de 15 % sur la valeur locative des locaux professionnels était particulièrement lourde pour eux, et obtinrent la promesse qu'il serait tenu compte de leurs doléances.

Dans l'exposé des motifs du projet rapporté par M. Février, nous retrouvons un bref historique de la question.

Nous devons relever à ce sujet l'aveu implicite de la faute de l'Administration :

« ...Entre temps, la Municipalité arguant de l'article 15 du décret du 5 novembre 1926 modifiant l'article 69 de la loi du 5 avril 1884, et en vertu duquel « les » délibérations pour lesquelles une approbation par le

» Ministre compétent, par un décret ou par une loi, est
» exigée par les lois et règlements, deviennent exécutoires de plein droit lorsque une décision n'est intervenue à leur égard dans un délai de trois mois à partir du dépôt à la Sous-Préfecture ou à la Préfecture », prétendait que, la décision de l'autorisation supérieure n'étant pas intervenue dans le délai légal, la délibération du 22 juin 1927, maintenant le principe des taxes dont l'établissement avait été demandé par délibération du 23 octobre 1925, était devenue définitive *ipso facto*. Par décision du 9 décembre 1927, le Gouvernement donnait satisfaction à la Municipalité ».

Mais nous avons montré que le silence de l'Administration n'a pu être considéré par le Conseil d'Etat comme entraînant l'exécution de plein droit des délibérations du Conseil municipal.

Par suite de la lenteur des travaux législatifs, ce n'est qu'en 1935 que fut promulgué la loi « autorisant la commune d'Alès à établir certaines taxes en remplacement des droits d'octrois supprimés ».

Lorsque le projet vint en discussion devant le Sénat, il donna lieu à quelques réflexions intéressantes de la part du rapporteur, M. Schrameck. En 1933, de profondes modifications avaient été apportées à la perception de l'impôt sur les automobiles par l'article 20 de la loi du 23 décembre 1933. Or, le projet prévoyait une taxe sur les automobiles. L'honorable sénateur demanda donc « s'il ne conviendrait pas de modifier l'article du projet concernant précisément la taxe municipale sur les automobiles ».

Le Ministre de l'Intérieur répondit que le projet de loi avait pour objet « non seulement d'autoriser la

perception dans l'avenir de certaines taxes municipales au profit de la ville d'Alès, mais encore de régulariser les perceptions antérieurement faites au titre des dites taxes, perceptions qui, faute d'avoir été approuvées par le Parlement, ont été jugées illégales par arrêt du Conseil d'Etat en date du 11 mars 1932 ».

« Il est donc nécessaire, ajoutait le Ministre, que la loi en préparation autorise la perception au profit de la ville d'Alès, d'une taxe municipale sur les automobiles dans les conditions fixées par l'article premier de la loi n° 13 août 1926 et par l'article 12 du règlement d'administration publique du 11 mars 1926 pris en exécution de cette loi ».

La loi du 29 janvier 1935 a régularisé la situation, mais pour l'avenir seulement, en faisant valider, par le Pouvoir législatif, avec divers abattements en faveur des contribuables, les taxes de remplacement que la Municipalité avait illégalement instituées.

Conclusion

Lors de la discussion devant le Sénat de la loi du 13 août 1926, plusieurs orateurs émirent la crainte de voir les communes acquérir une trop grande autonomie administrative et financière.

Le premier texte présenté à la Haute Assemblée contenait tant de paragraphes imprécis, que les sénateurs n'hésitèrent pas à retarder le vote de la loi pour obtenir des précisions formelles sur les taxes laissées à la disposition des Municipalités.

Par là, ils entendaient sauvegarder la souveraineté du Parlement en matière financière.

Ne critiquons pas une conception de prudence et d'autorité. Les édiles municipaux, trop près des électeurs, risquent de se laisser guider par des considérations démagogiques; ils peuvent parfois charger certaines catégories de contribuables, pour en exonérer d'autres. S'ils ont la faculté de voter les taxes laissées à leur imagination, il faut craindre des dépenses inconsidérées. Félicitons-nous donc plutôt de voir le Législateur retenir les Conseils municipaux sur ce terrain glissant.

Mais, d'un autre côté, rappelons, au risque de nous répéter, que les communes voient leurs charges s'alour

dir quotidiennement. Les Congrès des Maires lancent, à cet égard, des cris d'alarme périodiques, que l'on aurait tort de ne pas écouter.

Les taxes laissées à la disposition des Municipalités en 1926, pour nombreuses et variées qu'elles soient, ne suffisent plus. L'ingéniosité des techniciens consiste maintenant à rechercher de nouveaux moyens de taxation. Mais l'autorisation du Pouvoir législatif, absolument nécessaire, risque de paralyser toute initiative. On connaît la lenteur du Parlement pour le vote des lois intéressant les communes; il est à craindre que, par suite de cet inconvénient, les Conseils municipaux renoncent à l'application d'une taxe particulièrement adaptée à une commune déterminée, pour lui substituer une autre taxe prévue par la loi, alors même que l'on doit s'attendre à de sérieuses difficultés de recouvrement.

L'exemple de la ville d'Alès fait ressortir un autre inconvénient du système en vigueur. La Municipalité, sur les avis du Ministre de l'Intérieur, renonce à l'approbation qu'elle estime superflue, et voilà pendant plusieurs années, une commune livrée à une instabilité financière déplorable. Procès à soutenir, emprunts à émettre, remboursements à effectuer, telles en sont les conséquences. Cependant, dès que le projet de taxes vient devant le Parlement, il ne rencontre aucune opposition sérieuse. Il faut en conclure, qu'en somme, le défaut d'une simple formalité législative a causé un préjudice considérable à une collectivité importante et, par contre coup, aux contribuables.

Sans doute, à l'avenir, les Municipalités, avant de mettre une taxe en recouvrement, s'assureront-elles de sa parfaite légalité, et c'est là, peut-on dire, un heureux

effet des difficultés auxquelles nous venons de faire allusion ; mais il y aurait lieu, cependant de mieux adapter la législation aux circonstances actuelles ?

Le vote d'une loi permettant la mise en recouvrement d'une taxe municipale constitue-t-il une sanction vraiment efficace ? Le rapporteur du projet est bien souvent le seul parlementaire à en connaître l'économie, l'adoption a lieu en début de séance, sans que la moindre attention y ait été apportée.

Ne conviendrait-il pas d'étendre les pouvoirs du Ministre de l'Intérieur en permettant l'application, à ce cas bien déterminé, de la formule des décrets-lois ? La réserve de l'approbation parlementaire préviendrait ou corrigerait les abus possibles.

Et ce ne sera pas, croyons-nous, sortir de notre sujet, que de formuler, en terminant, le vœu que se réalise, au plus tôt et totalement, l'assainissement des finances de l'Etat et des collectivités locales.

Sans doute, les méthodes financières doivent suivre les développements économiques et les transformations sociales, mais, dans ce domaine, plus peut-être que dans tous les autres, une marche prudente est nécessaire.

La restauration des finances nationales et locales revêt aujourd'hui tous les caractères d'une œuvre urgente de salut public. Elle doit être au premier rang des préoccupations des hommes d'Etat et des représentants de la Nation.

Puissions-nous assister bientôt à ce redressement salutaire, condition indispensable du retour à la prospérité nationale.

Vu : le Président de la Thèse :

Montpellier, le 5 Juillet 1937

M. MOYE.

Vu : le Doyen :

Montpellier, le 7 Juillet 1937

G. MORIN.

Vu et permis d'imprimer :

Montpellier, le 7 Juillet 1937,

Le Recteur,

TAILLIART.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — Traité élémentaire des finances et de législation financière française, sixième édition. Paris, Rousseau et Cie, 1931.
- BESNARD (Gaston). — Suppression des taxes communales d'octroi. Poitiers, 1900.
- CLAMAGERAN. — Histoire de l'impôt en France, Paris, Guillaumin.
- COUTURIER. — La question des octrois d'après la loi du 29 décembre 1897. Thèse Paris, 1900.
- CHAMBERET (DE). — De la suppression des octrois et de leur remplacement. Thèse Paris, 1900. A. Rousseau.
- DALLOZ-FURET. — Réalité et personnalité dans l'impôt. Giard et Brière, 1910.
- DELOYNES. — Les octrois et les budgets municipaux. Paris, Guillaumin, 1871.
- FURET (Louis). — Théorie de l'impôt progressif. Paris, Henri Jouve, 1919.
- GALTIER. — La suppression des octrois, Paris, 1901. A. Rousseau.
- GEORGE (André). — Essai sur la suppression de l'octroi à Lyon. Thèse Lyon, 1905. Ancienne librairie Roux.
- HOUGUE (DE LA). — La loi du 29 décembre 1897. Thèse Paris, 1899.
- JÈZE (Gaston). — Cours de sciences des finances et législation financière françaises, Paris, Giard et Brière, 1923.
- LANVILLE. — Centimes communaux et taxes nouvelles. Paris, Sirey, 1928.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité de la science des finances. Paris, Guillaumin, 1899.
- MONTREUIL (Albert). — Faut-il supprimer les octrois; simple enquête.
- MOYE (Marcel). — Précis de législation financière, sixième édition, Sirey, 1934.

- ROUDIL. — Taxation en matière d'impôts directs. Thèse Montpellier, Firmin et Montane, 1929.
- ROUSSELOT. — De l'octroi et spécialement de l'octroi de Bordeaux. Y. Caderet, 1907.
- VALETTE (Max). — Suppression récente des octrois. Thèse Dijon, Darantière, 1912.
- VEBER (Adrien). — Suppression récente des octrois. Paris, Giard et Brière, 1899.
- VIGNEAU (H.). — Les taxes foncières municipales. Thèse Toulouse, Rivière, 1918.
- TURQUEY. — Les octrois municipaux, Giard et Brière, 1899.

REVUES

- Revue de Paris*. Berthélémy: Défense des impôts indirects, 1903.
- Revue politique et parlementaire*, 1895. Berthélémy: La suppression de l'octroi et l'expérience de Lyon.
- Revue catholique des institutions et du droit*, deuxième série, volume XIII, 1894. Joseph Rambaud: De la proportionnalité ou de la progressivité de l'impôt.

DOCUMENTS

- Journal officiel*: Sénat, 1895, 1897. Chambre, 1926.
- Documents parlementaires*, Annexes, 1892.
- Dalloz, Recueil d'arrêts.

APPENDICE

LOI DU 13 AOUT 1926

ARTICLE PREMIER. — Toute commune peut, par délibération du Conseil municipal, approuvée par le Préfet, après avis du Directeur départemental de l'Administration financière compétente et sans être tenu à la suppression des drets d'octrois, établir les taxes ci-après:

- 1° Licence à charge des commerçants de boissons en addition au droit de licence perçu au compte de l'Etat;
- 2° Taxe sur les chevaux, mules et mulets;
- 3° Taxe sur les billards publics et privés;
- 4° Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion;
- 5° Taxe sur le revenu net de la propriété bâtie;

- 6° Taxe sur le revenu net de la propriété non bâtie;
- 7° Taxe sur les balcons et constructions en saillies;
- 8° Taxe sur les locaux d'habitation d'après la valeur locative des locaux d'habitation;
- 9° Taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession;
- 10° Taxe sur les locaux loués en garni;
- 11° Taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères;
- 12° Taxe sur les véhicules automobiles, cycles-cars, motocyclettes dans les conditions fixées par l'avant-dernier paragraphe de l'article 5 de la loi du 3 août 1926;
- 13° Taxe sur les instruments de musique à clavier (pianos, orgues, harmoniums);
- 14° Taxe sur les domestiques attachés à la personne: précepteurs, préceptrices, gouvernantes;
- 15° Taxe sur le chauffage et l'éclairage par le gaz et l'électricité;
- 16° Taxe sur le déversement à l'égoût; .
- 17° Taxe sur l'exploitation ou la location de terrains de plaisir, tennis, golf et autres emplacements analogues;
- 18° Taxe sur les établissements de nuit;
- 19° Taxe sur les entrées payantes aux champs de course, vélodromes, autodromes. Au cas où le siège de la société qui organise les courses se trouve dans une autre commune que celle où la taxe est perçue, le produit de la taxe est partagé entre les deux communes intéressées;
- 20° Taxe sur la publicité faite à l'aide soit de panneaux réclame, soit d'affiches, soit d'enseignes lumineuses;
- 21° Taxe sur les chasses louées ou gardées;
- 22° Taxe sur les distributeurs automatiques, orchestrons, phonographes et instruments analogues fonctionnant dans les cafés, débits, estaminets, et établissements publics;
- 23° Taxe sur le colportage.

ARTICLE 2. — Les articles 137, 138, 139 de la loi du 5 avril 1884, sont modifiés comme il suit :

Article 137. — Les délibérations du Conseil municipal concernant la création d'un octroi et le règlement du dit octroi sont approuvées par décret rendu en Conseil d'Etat. Il en est de même pour les délibérations portant sur :

1° L'établissement ou le renouvellement des taxes non comprises dans le tarif général où excédant les maxima fixés par ce tarif ;

2° Les modifications du règlement ou du périmètre, existant lorsqu'elles dérogent aux règles générales prévues dans un règlement type établi par décret rendu en Conseil d'Etat sur proposition des Ministres de l'Intérieur et des Finances.

Article 138. — Sont exécutoires sur approbation du Préfet, les délibérations du Conseil municipal portant augmentation ou prorogation pour une période de cinq ans, des taxes d'octroi établies conformément aux dispositions du tarif général et les délibérations relatives à la suppression d'un octroi existant.

Article 139. — Sont exécutoires par elles-mêmes, les délibérations du Conseil municipal prononçant :

« L'assujettissement à la taxe dans les limites du maximum fixé par le tarif général, d'objets non encore imposés au tarif général ;

» La prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, sous réserve toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excèdera le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur les objets compris dans ce tarif ;

» La diminution des taxes d'octroi ou la suppression de certaines d'entre elles, les modifications du règlement de l'octroi ou du périmètre existant, lorsqu'elle n'est pas contraire aux règles générales déterminées par le règlement type ci-dessus prévu ».

ARTICLE 3. — La taxe de balayage prévu par l'article 133, n° 13 de la loi du 5 avril 1884 est établie par délibération du Conseil municipal approuvée par le Préfet.

ARTICLE 4. — Les départements peuvent établir par délibération du Conseil Général approuvée par décret, des taxes départementales semblables aux taxes énumérées à l'article premier de la présente loi aux numéros 11, 16 du même article et les percevoir suivant les mêmes modalités dans les limites des maxima qui seront de la moitié des maxima des taxes communales.

Toutefois, dans un même département, une taxe choisie à la fois par le département ou par une ou plusieurs communes, ne pourra être établie d'après des modalités différentes d'assiette ou de perception. En cas de désaccord entre la taxe communale et la taxe départementale, les communes doivent adopter des modalités de la taxe départementale.

ARTICLE 5. — Toute contribution extraordinaire ou pour insuffisance de revenus votée par le Conseil général au-delà des limites déterminées par l'article précédent, ainsi que les emprunts remboursables sur ces contributions dans un délai n'excédant pas 30 ans et tout emprunt remboursable dans un délai excédant 30 ans, ne peuvent être autorisés que par décret en Conseil d'Etat.

ARTICLE 6. — Sont applicables :

A la ville de Paris, les dispositions des articles 141, 142, 143 de la loi du 5 avril 1884 sur les centimes additionnels et les emprunts modifiés par la loi du 7 avril 1902. Toutefois, les délibérations du Conseil municipal qui, d'après ces lois, sont soumises à l'approbation du Préfet, seront, en ce qui concerne la ville de Paris, approuvées par décret contre-signé par le Ministre des Finances et par le Ministre de l'Intérieur.

Les décrets en Conseil d'Etat qui approuveront, en vertu de l'article 143, suivront les dispositions de l'article 5, ainsi que celles contenues dans l'article 40 de la loi du 10 août 1871, modifié par la loi du 30 juin 1907.

ARTICLE 7. — Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION	
GÉNÉRALITÉS SUR LES OCTROIS	
CHAPITRE I ^{er} . — <i>HISTORIQUE DES OCTROIS</i>	10
I. — Origine des octrois	10
II. — L'octroi dans les premiers siècles de la Monarchie	10
III. — L'octroi sous la Monarchie absolue	12
IV. — La période révolutionnaire	12
V. — Le xix ^e siècle	15
CHAPITRE II. — <i>L'OCTROI</i>	17
I. — Que faut-il entendre par « octroi »	17
II. — Taxes et surtaxes	18
III. — Délibérations des conseils municipaux relatives aux octrois	18
IV. — Le rayon de perception des octrois	20
CHAPITRE III. — <i>OBJETS SUR LESQUELS PEUT PORTER LA PERCEPTION DE L'OCTROI</i> . .	25
I. — Boissons et liquides	25
II. — Comestibles	24
III. — Combustibles	25
IV. — Fourrages	25
V. — Matériaux, objets divers	26
VI. — Divers cas d'exonération des droits d'octroi . .	26
CHAPITRE IV. — <i>ADMINISTRATION DES OCTROIS</i> . .	29
I. — La régie simple	29
II. — La régie intéressée	30
III. — Le bail à ferme	30
IV. — Abonnement avec la régie	32
CHAPITRE V. — <i>PERCEPTION DES DROITS D'OCTROI. CONTENTIEUX DE L'OCTROI</i>	33
I. — Barrières et bureaux	33
II. — Visites et vérifications des préposés	34
III. — Paiement et garantie des octrois	34
IV. — Compétence en matière administrative	35
V. — Compétence judiciaire	36
VI. — Procédure de règlement	36

CHAPITRE VI. — AVANTAGES DES OCTROIS MUNICIPAUX	59
I. — L'octroi est-il vexatoire?	59
II. — Le poids de l'octroi est imperceptible pour le consommateur	40
III. — L'octroi n'est pas arbitraire	40
IV. — Les droits d'octroi sont relativement faciles à percevoir	40
V. — Le rendement de l'octroi est considérable . .	41
VI. — L'octroi assure l'équilibre des budgets muni- cipaux	42
VII. — L'octroi frappe tous les consommateurs	42

PREMIERE PARTIE

DU REMPLACEMENT DES DROITS D'OCTROI

CHAPITRE I ^{er} . — RAISONS INVOQUEES POUR LA SUPPRESSION DES OCTROIS	45
I. — L'octroi est un impôt de capitation	45
II. — L'octroi amène la falsification des denrées . .	46
III. — L'octroi engendre le protectionnisme local . .	46
IV. — L'octroi est un obstacle à la circulation des produits	47
V. — L'octroi frappe indistinctement tous les objets inscrits au tarif sans tenir compte de leur qualité ni de leur valeur	47
VI. — L'octroi coûte cher à percevoir	48
VII. — L'octroi et les règles d'Adam Smith	49
CHAPITRE II. — PAR QUOI REMPLACER LES OCTROIS	51
I. — Inconvénients de l'impôt direct	51
II. — Stabilité de l'impôt indirect	52
III. — Le problème des ressources municipales	54
CHAPITRE III. — IMPOTS ET TAXES	55
I. — Différences entre l'impôt et la taxe	55
II. — Taxes assimilées	57
III. — Les ressources actuelles des communes	58
A) Assiette des centimes	59
B) Contributions foncières. Principaux fictifs	60
C) Nombre des centimes	62
D) Stabilité des principaux fictifs	65

IV. — La tutelle administrative	65
V. — Les frais d'assiette	68
VI. — Les subventions aux communes	70
CHAPITRE IV. — <i>LES TAXES DE REMPLACEMENT</i>	
..... <i>DOIVENT-ELLES FRAPPER LA PROPRIETE</i>	
..... <i>IMMOBILIERE?</i>	73
I. — L'acquisition d'une plus-value doit entraîner un accroissement de charges	73
II. — N'y a-t-il pas danger économique à accabler la matière imposable?	77
III. — L'impôt foncier, impôt municipal parfait ..	79
IV. — Les taxes de remplacement doivent être supportées par les bénéficiaires de la suppression	80
CHAPITRE V. — <i>LA SUPPRESSION DES OCTROIS</i>	
..... <i>AVANT LA LOI DE 1897</i>	85
I. — En 1848	85
II. — En 1860	85
III. — En 1869	86
IV. — De 1878 à 1897	87
CHAPITRE VI. — <i>LA LOI DE 1897</i>	
I. — Circonstances ayant précipité le vote de la loi	89
II. — Critique du projet de loi	89
III. — Le remplacement	91
IV. — Inconvénients des taxes nouvelles	92
V. — Les contre-projets	94
a) Contre-projet Vaillant	94
b) Contre-projet Jules Guesde	95
c) Contre-projet Berry	96
V. — Les maxima prévus	97
VI. — Les taxes votées	98
a) Elévation du droit sur l'alcool	98
b) Licence établie à la charge des commerçants de boisson	98
c) Taxes sur les chevaux, mulets, chiens, etc., etc.	99
d) Autorisation d'établir des taxes	99
e) Dispositions spéciales de la loi	100
VII. — Que faut-il penser de la loi de 1897?	102

CHAPITRE VII. — LA LOI DU 13 AOUT 1926	105
I. — Nécessité d'une réforme des finances communales	105
II. — Les taxes de la loi de 1926	106
1° Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion	109
2° Taxe sur les balcons et les saillies des édifices	111
3° Taxe sur les instruments de musique	111
4° Taxe sur les orchestrions, phonographes	112
5° Taxe sur les domestiques attachés à la personne	113
6° Taxe sur l'exploitation ou la location des terrains de plaisance ou autres emplacements analogues	115
7° Taxe sur les chasses gardées ou réservées	117
8° Taxe sur les établissements de nuit	117
9° Taxe sur le colportage	118
10° Taxes sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties, taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation, taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'usage d'une profession	110
a) Assujettis	110
b) Taxes additionnelles et taxes autonomes	120
c) Maxima	120
d) Taxes foncières	121
e) Taxes d'habitation	121
f) Taxe professionnelle	122
III. — La progressivité dans la loi de 1926	122
a) Principe de la progressivité	122
b) La progressivité dans les finances locales	124
c) La progression doit être écartée des taxes locales	125
IV. — L'œuvre de décentralisation administrative de la loi de 1926	128
a) La tutelle administrative de la loi de 1884 et ses inconvénients	128
b) Les dispositions nouvelles de la loi ..	131

DEUXIEME PARTIE

DIFFICULTES PARTICULIERES A LA VILLE D'ALES

CHAPITRE I ^{er} . — <i>LA SUPPRESSON DE L'OCTROI A ALES</i>	133
I. — La suppression est réalisée	133
II. — Création de ressources de remplacement	135
III. — Légalité des taxes votées	138
a) Les taxes particulières à la ville d'Alès et la loi de 1897	139
b) La loi du 13 août 1926	139
c) Le décret de décentralisation du 6 novembre 1926	142
d) Taxes légales et taxes illégales	145
CHAPITRE II. — <i>LES GROS CONTRIBUABLES ALESIENS ATTAQUENT LA VALIDITE DES TAXES</i>	147
I. — Bases de contestations	147
II. — La procédure devant le Conseil de Préfecture	148
III. — L'appel devant le Conseil d'Etat	150
CHAPITRE III. — <i>L'ACTION DES PETITS CONTRIBUABLES</i>	155
I. — Voie de recours de ces contribuables	156
II. — Portée de l'art. 94 de la loi de 1818	157
III. — Détermination de la responsabilité des receveurs et percepteurs pour la perception de taxes non autorisées	161
V. — La première condition de toute justice est de n'imposer que des lois d'une exécution possible	164
V. — Les poursuites du Syndicat des contribuables	165
a) L'action en répétition contre le percepteur	166
b) Condamnation du percepteur	168
c) Le remboursement des taxes illégales	168
CHAPITRE IV. — <i>LA LOI DU 29 JANVIER 1935</i> ..	171
CONCLUSION	175
BIBLIOGRAPHIE	179
APPENDICE. — <i>LA LOI DU 13 AOUT 1926</i>	180
TABLE DES MATIERES	188

